



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2010

---

## **Die Stadt Uster in ihrem regionalen Kontext: eine Governance-Analyse in der Zwischenstadt**

van der Heiden, Nico ; Kübler, Daniel ; Buser, Patricia Anna

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-43530>

Published Research Report

Published Version



The following work is licensed under a Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported (CC BY-NC-ND 3.0) License.

Originally published at:

van der Heiden, Nico; Kübler, Daniel; Buser, Patricia Anna (2010). Die Stadt Uster in ihrem regionalen Kontext: eine Governance-Analyse in der Zwischenstadt. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Forschungsbereich Policy-Analyse Evaluation.

**DIE STADT USTER IN IHREM  
REGIONALEN KONTEXT:  
EINE GOVERNANCE-ANALYSE IN  
DER ZWISCHENSTADT**



Universität Zürich  
Institut für Politikwissenschaft  
Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

# **Die Stadt Uster in ihrem regionalen Kontext: Eine Governance-Analyse in der Zwischenstadt**

Schlussbericht

Nico van der Heiden, Daniel Kübler und Patricia Buser

## **Zürcher Politik- & Evaluationsstudien**

herausgegeben von Thomas Widmer

Publikationsreihe des Forschungsbereichs ‚Policy-Analyse & Evaluation‘

Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

ISBN 3-908610-30-3

Bezugsadresse:

Institut für Politikwissenschaft, Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

Affolternstrasse 56, CH-8050 Zürich

Telefon + 41 44 634 38 41, E-Mail [fbpae@ipz.uzh.ch](mailto:fbpae@ipz.uzh.ch)

© 2010 bei den Autoren

# INHALT

<b>DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE .....</b>	<b>7</b>
<b>1 EINLEITUNG .....</b>	<b>8</b>
1.1 Ausgangslage .....	8
1.2 Ziel der Untersuchung .....	9
<b>2 FRAGESTELLUNG .....</b>	<b>10</b>
2.1 Die Zwischenstadt .....	10
2.2 Metropolitan vs. Regional Governance .....	10
2.3 Drei Modelle der regionalen Zusammenarbeit .....	11
<b>3 METHODE.....</b>	<b>12</b>
3.1 Modul 1: Bestehende Formen regionaler Zusammenarbeit .....	12
3.2 Modul 2: Zukünftige Handlungsfelder .....	13
3.3 Modul 3: Zusammenarbeitsszenarien .....	14
<b>4 RESULTATE ZUM MODUL 1: AUSGANGSLAGE.....</b>	<b>15</b>
4.1 Pendlerstatistik .....	15
4.2 Die Ausrichtung der regionalen Zusammenarbeitsformen .....	16
4.3 Die Wahrnehmung der Stadt Uster .....	19
4.4 Ein erstes Zwischenfazit .....	20
<b>5 RESULTATE ZUM MODUL 2: PROBLEMFELDER .....</b>	<b>21</b>
5.1 Die Zusammenarbeitsformen .....	21
5.2 Zur allgemeinen Ausrichtung der Stadt Uster .....	22
5.3 Raumplanung .....	24
<b>6 RESULTATE ZUM MODUL 3: HANDLUNGS-EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>26</b>
6.1 Zur allgemeinen Ausrichtung der Stadt Uster .....	26
6.2 Raumplanung .....	27
<b>7 FAZIT.....</b>	<b>29</b>
<b>LITERATUR .....</b>	<b>31</b>
<b>ANHANG 1: DIE REGIONALEN ZUSAMMENARBEITS-FORMEN.....</b>	<b>34</b>
<b>ANHANG 2: INTERKOMMUNALE KONTAKTE .....</b>	<b>46</b>
<b>ANHANG 3: INTERVIEWLEITFADEN .....</b>	<b>49</b>
<b>ANHANG 4: LISTE DER INTERVIEWPARTNER/INNEN .....</b>	<b>52</b>

## **TABELLENVERZEICHNIS**

Tabelle 1: Bevölkerungsreichste Gemeinden des Kantons Zürich .....	8
Tabelle 2: Die untersuchten Zusammenarbeitsformen.....	13
Tabelle 3: Pendlerstatistik der Stadt Uster .....	15
Tabelle 4: Weg- und Zupendler der Stadt Uster .....	16
Tabelle 5: Anzahl Mitgliedsgemeinden der Zusammenarbeitsformen .....	17
Tabelle 6: Gemeinde-Zusammenarbeitsform-Matrix.....	18
Tabelle 7: Die Einschätzung der Zusammenarbeitsformen .....	21
Tabelle 8: Wahrgenommene Problemfelder .....	22

## **ABBILDUNGSVERZEICHNIS**

Abbildung 1: Die räumliche Ausdehnung der Zusammenarbeitsformen der Stadt Uster.....	19
Abbildung 2: Die Gemeinden des Bezirks Uster .....	35
Abbildung 3: Die Gemeinden der KEZO.....	37
Abbildung 4: Die Kantone und Gemeinden des Vereins Metropolitanraum Zürich .....	38
Abbildung 5: Die Gemeinden der PZO.....	39
Abbildung 6: Die Planungsgruppen der RZU .....	40
Abbildung 7: Die Verbandsgemeinden des Spitals Uster .....	41
Abbildung 8: Die Mitgliedsgemeinden der TRZO .....	42
Abbildung 9: Das Marktgebiet der VZO.....	44
Abbildung 10: Die Gemeinden der ZPG.....	45

## DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Vorliegende Untersuchung befasst sich mit der Governance<sup>1</sup> Struktur in Uster. Das Interesse liegt dabei jedoch nicht auf den Zusammenarbeitsformen zwischen der Kernstadt und den Agglomerationsgemeinden wie sonst üblich, sondern auf dem Wechselspiel zwischen regionalen und metropolitanen Governance-Strukturen. Es wurde untersucht, ob in der Stadt Uster die Formen der regionalen oder diejenigen der metropolitanen Governance dominieren. Die Stadt Uster unterliegt Suburbanisierungsprozessen durch ihre hervorragende Anbindung an Zürich. Gleichzeitig ist sie regionales Zentrum des Zürcher Oberlands. In einem ersten Schritt wurden Pendlerströme analysiert, welche diese doppelte Identität Usters bestätigte. Während viele Erwerbstätige der Stadt Uster nach Zürich und ins Glatttal pendeln, pendeln auch viele Erwerbstätige aus dem Zürcher Oberland nach Uster. Diese doppelte Identität der Stadt Uster, Zentrum des Oberlands und Peripherie der Agglomeration Zürich, wird von den EntscheidungsträgerInnen auch so wahrgenommen.

In einem zweiten Schritt wurden die wichtigsten regionalen Zusammenarbeitsformen der Stadt Uster untersucht (insgesamt zwölf). Hierbei zeigte sich, dass diese in ihrer räumlichen Orientierung eher dem Typ der regionalen Governance zugeordnet werden können, da sie eine starke Ausrichtung auf das Zürcher Oberland aufweisen. Uster teilt mit der Stadt Zürich lediglich die Zusammenarbeit im Verein Metropolitanraum Zürich. In einem dritten Schritt wurden die Herausforderungen der Stadt Uster in naher Zukunft erarbeitet. Hier kristallisierten sich der Individualverkehr, die weitere Entwicklung des Wohnraums und der Landschaftsschutz als zentrale Problemfelder heraus. Die allgemeine Zufriedenheit der LeiterInnen der Zusammenarbeitsformen bezüglich der Beteiligung der Stadt Uster war jedoch gross. Lediglich in drei Zusammenarbeitsformen wurde ein stärkeres Engagement der Stadt Uster gewünscht.

Die Herausforderungen der Stadt Uster in naher Zukunft liegen folglich eher in der Ausarbeitung einer Strategie der metropolitanen Governance, während jene der regionalen Governance sehr gut funktioniert. Deshalb empfehlen wir der Stadt Uster folgende drei Aspekte zu prüfen:

- Die Mitgliedschaft im Verein Metropolitanraum Zürich sollte aktiver genutzt werden. Eine Mitarbeit in der Gruppe Verkehr sollte in Betracht gezogen werden.
- Die Stadt Uster sollte eine bewusste Kommunikationsstrategie über die lokalen Grenzen hinweg pflegen. Sie tritt dabei insbesondere gegenüber der Stadt Zürich als regionales Zentrum auf.
- Die Stadt Uster sollte bei der zukünftigen Zentrumsentwicklung insbesondere Rücksicht auf die Bedürfnisse junger und älterer Menschen nehmen.

Ein spezifischer Schwerpunkt lag auf der Untersuchung der Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung. Aus funktionaler Sicht wäre ein Wechsel der Stadt Uster zur ZPG angebracht, jedoch ist dies gegenwärtig als politisch schwierig einzuschätzen. Da sich die PZO zur Zeit umstrukturiert und die Neuausrichtung grundsätzlich positiv zu beurteilen ist, empfehlen wir der Stadt Uster bezüglich der Raumplanungszusammenarbeit folgendes:

- In 2-3 Jahren ist die Zugehörigkeit zur RZO kritisch zu überprüfen.
- Die Möglichkeiten, auch als Gemeinde ausserhalb ihres Perimeters an Aktivitäten der RZU zu partizipieren, sollte vermehrt genutzt werden.
- Es sollte geprüft werden, ob die bisher informelle Zusammenarbeit zwischen der ZPG und der PZO minimal institutionalisiert werden könnte.

---

<sup>1</sup> Da sich der deutsche Begriff Gouvernanz nicht durchgesetzt hat, verwenden wir einheitlich den englischen Begriff Governance. Gemeint sind Steuerungs- und Regelsysteme.



# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Ausgangslage

Die Stadt Uster entwickelt sich gegenwärtig äusserst erfolgreich und weist ein ungebrochenes Bevölkerungswachstum auf. So stieg die Einwohnerzahl von 1998 bis im Jahre 2008 um 13.6% auf nun über 31'000 Personen (Statistisches Amt des Kantons Zürich 2010: 112). Die Attraktivität der Stadt Uster hängt stark mit der positiven wirtschaftlichen Entwicklung des gesamten Grossraums Zürich zusammen. Durch eine gute Anbindung an die Kernstadt Zürich hat Uster primär als Wohnstadt an Attraktivität gewonnen. Rauch-Schwegler und Blumer (2009b) bezeichnen Uster gar als neues Quartier der Stadt Zürich. Uster ist die drittgrösste Stadt im Kanton Zürich (siehe Tabelle 1), deutlich kleiner als die beiden "Grossstädte" Zürich und Winterthur, jedoch klar grösser als sämtliche weiteren Gemeinden des Kantons. Obwohl Uster bereits 1927 zur drittgrössten Stadt des Kantons Zürich avancierte, steigerte es seine Einwohnerzahl in den letzten einhundert Jahren um mehr als das Dreifache. Uster gehört zu den zwanzig grössten Schweizer Städten (Bundesamt für Statistik 2006).

**Tabelle 1: Bevölkerungsreichste Gemeinden des Kantons Zürich**

Gemeinde/Bev.zahl	2007	2008	2009
Zürich	354308	361129	365098
Winterthur	95943	97942	98949
Uster	30614	31109	31503
Dübendorf	23176	23706	24068
Dietikon	22497	22888	23106
Wetzikon	20542	21276	21532
Wädenswil	19417	19886	20101
Horgen	18162	18446	18562
Kloten	17148	17425	17809
Bülach	16052	16793	17034

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich (<http://www.statistik.zh.ch/themenportal/anhang/files/6012/Bev2009.xls>; Zugriff am 23.3.2010)

Mit der Zunahme der Attraktivität als Wohnstadt geht jedoch auch ein erhöhter Siedlungsdruck einher. Zugleich besteht ein Bedarf nach unverbauten Grünräumen (Rauch-Schwegler und Blumer 2009b). Durch die veränderte Bevölkerungsstruktur besteht die Gefahr, zunehmend zur Schlafstadt, zur Zwischenstadt (siehe Kapitel 2), zu werden. Die Zielkonflikte zwischen zunehmendem Siedlungsdruck und dem Wunsch nach unverbauten Grünräumen zeigen sich auch in Uster mit seinen guten Verkehrsverbindungen in die Stadt Zürich und einer attraktiven Naherholungszone am Greifensee. Die Stadt Uster reagiert auf diese Zielkonflikte mit einer aktiven Verdichtung nach innen (z.B. „Kern Uster“) und dem Setzen strategischer Entwicklungsschwerpunkte im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzepts. Dieses Konzept sieht für Uster eine Entwicklung auf drei Achsen vor (Ulmann 2006). Die erste, blaue Achse besteht aus dem Masterplan Aabach, der entlang dieses Flusses verschiedene städtebauliche und landschaftsplanerische Interventionen vorsieht. Die zweite, rote Achse orientiert sich an der kantonalen Hauptverkehrsstrasse „Uster West“, welche verschiedene Reservezonen neu erschliesst. Die dritte, gelbe Achse beinhaltet die Neugestaltung öffentlicher Bauten entlang der Bahnlinie.

Dennoch ist die Zusammenarbeit im regionalen Umfeld weiterhin eine organisatorische Herausforderung, insbesondere im Bereich Raumplanung. So stellt sich generell die Frage nach der Positionierung der Stadt Uster in der Agglomeration Zürich und darauf aufbauend diejenige nach der regionalen Ent-

wicklungsstrategie, eine Frage, welche durch die zunehmende Verflechtung der Politikgestaltung über die Stadt- und Gemeindegrenzen hinweg, weiter an Bedeutung gewinnt. Die Stadt Uster liegt an der geografischen Grenzlinie zwischen Glatttal und Zürcher Oberland, was den Aufbau effektiver Kooperationsbeziehungen erschwert.

## 1.2 Ziel der Untersuchung

Im September 2009 beauftragte die Stadt Uster, Geschäftsfeld Stadtraum und Natur, Prof. Dr. Daniel Kübler vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich mit der Untersuchung von Fragen im Zusammenhang mit der zukünftigen regionalen Ausrichtung der Stadt Uster. Die Untersuchung wurde durchgeführt von Dr. des. Nico van der Heiden und cand. phil. Patricia Buser, im Zeitraum von September 2009 bis März 2010.

Im Zentrum steht die regionale Zusammenarbeit der Stadt Uster. Durch die genaue Betrachtung der räumlichen Ausdehnung und der inhaltlichen Bedeutung der verschiedenen Interkommunalen Zusammenarbeitsformen (IKZ) sollen Informationen gewonnen werden, welche die Verortung der Stadt Uster in ihrem regionalen Kontext ermöglichen sollen.

Dabei wird die Untersuchung in zwei Ebenen unterteilt. Auf der allgemeineren Ebene soll die Frage beantwortet werden, wohin sich die Stadt Uster als Ganzes ausrichtet. Dabei wird untersucht, ob sie sich mehr an einem Modell regionaler Governance oder an einem Modell der Metropolitan Governance ausrichtet (siehe Kapitel 2). Unter regionaler Governance wird eine Ausrichtung auf das nähere Umfeld verstanden, während es bei Metropolitan Governance um die Zusammenarbeit in der Grossagglomeration Zürich geht. Auf Grund der faktischen Herausforderungen der Stadt Uster im Bereich der Raumplanung wurde dieser Aspekt auf dieser spezifischen Ebene zusätzlich vertieft untersucht. Es geht hier insbesondere darum, die raumplanerischen Probleme von regionalen Zentren und die politischen Möglichkeiten, wie auf solche Probleme reagiert werden kann, aufzuzeigen. Das Augenmerk wird darauf gerichtet ob die zum Bonmot gewordene Aussage Ursula Kochs aus den 80er Jahren inzwischen auch für regionale Zentren gilt: "Die Zwischenstadt ist gebaut" (siehe auch Sieverts 1997: 66)?

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 wird in aller Kürze die Fragestellung dargestellt, welche auf den Überlegungen zur Zwischenstadt von Sieverts (1997) beruhen. In Kapitel 3 wird das methodische Vorgehen der Untersuchung präsentiert. In Kapitel 4 folgt eine Auslegeordnung der gegenwärtigen Situation der Stadt Uster bezüglich ihrer Interkommunalen Zusammenarbeit. Kapitel 5 präsentiert die Ergebnisse unserer Untersuchung, aus denen in Kapitel 6 Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. In Kapitel 7 werden die Ergebnisse nochmals kurz zusammengefasst.

## 2 FRAGESTELLUNG

### 2.1 Die Zwischenstadt

Das Phänomen der Zwischenstadt ist unter historischen Gesichtspunkten ein weiterer Schritt in Richtung der Verstädterung unserer Welt. Nachdem während der Industrialisierung ein starker Siedungsdruck auf die Kernstädte bestand, da Wohnen und Arbeiten notwendigerweise räumlich gekoppelt waren, verläuft die Tendenz seit dem Ende des zweiten Weltkriegs eher umgekehrt (vgl. Kübler 2006). Kernstädte verloren EinwohnerInnen oder stagnierten zumindest in ihrer Entwicklung. Durch die zunehmende Mobilität der Bevölkerung wurde es möglich, Arbeiten und Wohnen zu trennen. Dadurch entwickelte sich ein grosser Siedungsdruck auf Gemeinden im Agglomerationsgürtel von Kernstädten. Die Möglichkeit, mit dem Auto oder dem öffentlichen Verkehr an den Arbeitsplatz in der Kernstadt zu gelangen, und trotzdem "im Grünen" zu wohnen, wurde von immer mehr Menschen genutzt.

In jüngster Zeit kann eine zunehmende Komplexität dieser Prozesse beobachtet werden. Die Siedungsgebiete in der Agglomeration entwickeln zunehmend städtische Züge. Stichwort hierzu ist das verdichtete Bauen. Dieses Konzept findet zunehmend Anwendung in regionalen Zentren der Agglomeration während es ursprünglich als Mittel zur Behebung der Raumknappheit im (kern-)städtischen Raum geschaffen worden war. Nun wird Boden als Ressource zunehmend auch im Agglomerationsgürtel knapp. Durch den ungebremsten Wunsch der Menschen, gleichzeitig in der Nähe der unberührten Natur wohnen zu wollen und trotzdem ihren Arbeitsplatz in der Grossstadt in kurzer Zeit erreichen zu können, entsteht ein kontinuierlicher Siedungsdruck. Regionale Zentren verstädern und Zwischenstädte entstehen.

Mit dieser "Verstädterung" regionaler Zentren sind jedoch auch Probleme verbunden. Die Raumplanung wird zu einer immer grösseren Herausforderung. Der Standortvorteil der Zwischenstädte, nämlich ihre gleichzeitige Nähe zu Stadt und Land, wird durch die Zersiedelung des ursprünglichen natürlichen Lebensraums bedroht. Obwohl gerade die Landschaft entscheidendes Merkmal der Zwischenstadt ist (Sieverts 1997: 20), wird genau dieser Aspekt durch die Zersiedelung immer mehr bedroht. Dies wurde im Rahmen eines Teilbereichs des S5-Stadt-Projektes, in welches die vorliegende Untersuchung eingebettet ist, auch für die Region Uster gezeigt (Rauch-Schwegler und Blumer 2009a). Gleichzeitig verändert sich die Nutzung des bestehenden Liegenschaftsnetzes. Während früher noch zahlreiche Arbeitsplätze gerade in industriell geprägten regionalen Zentrumsstädten vorhanden waren, verschiebt sich heute die Nachfrage hin zu mehr Wohnraum. Der zunehmende Siedungsdruck und die dadurch steigenden Boden- und Mietpreise stellen regionale Zentren vor grosse Herausforderungen, wie auch für die Region Uster gezeigt werden konnte (Plüss und Kübler 2009).

### 2.2 Metropolitan vs. Regional Governance

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive stand bisher vor allem die Frage der Metropolitan Governance im Vordergrund, sprich die Frage, wie Kernstädte mit den umliegenden Gemeinden sinnvoll zusammenarbeiten können (siehe z.B. Heinelt und Kübler 2005; Kübler und Schwab 2007). Dabei stand meist ein monozentrisches Modell im Vordergrund, welches eine Kernstadt und darum herum gruppierte Agglomerationsgemeinden vorsah. Im vorliegenden Forschungsprojekt wird hingegen auf die Frage nach der regional Governance in Zwischenstädten eingegangen. Es scheint klar, dass eine eigenständige Politikgestaltung auch für regionale Zentren immer schwieriger wird, da sie sich in einer doppelten Verflechtung befinden: Einerseits sind Zwischenstädte regionale Zentren und dadurch mit verschiedenen umliegenden Gemeinden vernetzt. Andererseits sind die Zwischenstädte aber auch mit der Kernstadt der Grossagglomeration funktional verknüpft, nicht nur durch die Pendlerströme, son-

dern auch durch starke wirtschaftliche Abhängigkeiten. Grossstädte und ihre Zwischenstädte im Agglomerationsgebiet verwachsen immer mehr.

Es ist deshalb von besonderem Interesse, welche Beziehung in der Wahrnehmung der Politik der Zwischenstadt dominiert. Sieht man sich bereits als Teil einer Gross-Agglomeration und damit als Teil einer grösseren regionalen Zusammenarbeit? Oder sieht man sich noch immer als regionales Zentrum und dadurch als Knotenpunkt einer regionalen Verflechtung? Die theoretische Fragestellung, welche dem vorliegenden Projekt zu Grunde liegt, lautet deshalb, ob *in der Zwischenstadt Formen der regional Governance oder Formen der metropolitan Governance dominieren*.

## **2.3 Drei Modelle der regionalen Zusammenarbeit**

Basierend auf dieser Unterscheidung zwischen regionalen und metropolitanen Zusammenarbeitsformen lassen sich drei Modelle ableiten, welche im Folgenden kurz charakterisiert werden. Erstens könnte eine vollständige Ausrichtung auf die Kernstadt erfolgen (Modell 1). Zweitens wäre eine Mischstrategie zwischen regionaler und metropolitaner Zusammenarbeit denkbar (Modell 2). Drittens wäre, als Gegenmodell zur metropolitanen Ausrichtung, die vollständige Ausrichtung auf die Funktion als regionales Zentrum denkbar (Modell 3). Im Folgenden werden die drei Modelle kurz vorgestellt.

### **Das Modell der metropolitanen Zusammenarbeit**

Beim Modell der metropolitanen Zusammenarbeit ist die Zwischenstadt als Teil eines grösseren Geflechts, das sich konzentrisch um die Kernstadt der Grossagglomeration legt, zu verstehen. Dabei werden Zusammenarbeitsformen verfolgt, bei denen die Interessen der Kernstadt im Vordergrund stehen. Die Bedeutung eines regionalen Zentrums innerhalb einer solchen Zusammenarbeitsform ist gering, da sie einerseits im Verhältnis zur Kernstadt massiv kleiner ist und andererseits aber auch andere regionale Zentren in der Zusammenarbeitsform befinden. Die Möglichkeiten, innerhalb einer solchen Zusammenarbeitsform eine starke Rolle zu spielen, sind äusserst gering. Das Gleiche gilt für die Möglichkeiten zur Profilierung oder für kommunales Leadership.

### **Das Modell der Mischstrategie zwischen metropolitaner und regionaler Zusammenarbeit**

Als zweite Möglichkeit ist eine Mischform der beiden ersten Modelle denkbar. Hier würde sich die regionale Zentrumsstadt sowohl innerhalb einzelner Zusammenarbeitsformen im Rahmen der Grossagglomeration einbringen, wie auch Zusammenarbeitsformen im kleineren, regionalen Rahmen pflegen. Eine solche Doppelstrategie ist ressourcenintensiv für Politik und Verwaltung der regionalen Zentrumsstadt.

### **Das Modell der regionalen Zusammenarbeit**

Beim Modell der regionalen Zusammenarbeit steht die interkommunale Zusammenarbeit im kleineren Rahmen im Vordergrund. Es geht darum, die regionale Zusammenarbeit innerhalb eines kleineren Perimeters rund um das regionale Zentrum zu organisieren und zu orchestrieren. Innerhalb eines kleineren Perimeters, der nur ein Teilgebiet der Grossagglomeration abdeckt, steht die regionale Zentrumsstadt im Mittelpunkt. Sie wird als Zentrum dieser Zusammenarbeitsformen als Leader wahrgenommen, steht aber auch unter entsprechendem Erwartungsdruck. Ihr kommt die Verantwortung zu, die regionale Zusammenarbeit zu organisieren. Die Möglichkeiten für kommunales Leadership sind hier gross.

Im Folgenden geht es darum, herauszufinden, welche Strategie Uster verfolgt, um darauf aufbauend Vorschläge für eine allfällige Änderung dieser Ausrichtung vorzuschlagen.

### 3 METHODE

Da die oben aufgeworfene Frage nicht unmittelbar beantwortet werden kann, wurde ein dreistufiges Vorgehen gewählt. Jede Stufe umfasst ein Modul mit einer dazugehörigen Fragestellung und einem methodischen Vorgehen, welches die Beantwortung der jeweiligen Teilfrage ermöglicht. Die Beantwortung der drei Teilfragen aus den jeweiligen Modulen soll Schlussfolgerungen auf die regionale Governance in der Zwischenstadt erlauben.

#### 3.1 Modul 1: Bestehende Formen regionaler Zusammenarbeit

In einem ersten Schritt wurde ein systematisches Inventar der bestehenden Zusammenarbeitsformen erstellt, an denen die Stadt Uster beteiligt ist. Die forschungsleitende Frage hierbei war, *welche Formen regionaler Zusammenarbeit es in der Zwischenstadt Uster gibt und welche Bedeutung ihnen zukommt*.

Ausgehend von der umfassenden Antwort des Stadtrats Uster auf die Interpellation Nr. 555 aus dem Gemeinderat bezüglich der IKZ wurde eine Vorauswahl der zu untersuchenden Zusammenarbeitsformen vorgenommen. Diese Vorauswahl beruhte auf einer ersten Einschätzung der Wichtigkeit der entsprechenden IKZ für die Stadt Uster, wobei gleichzeitig darauf geachtet wurde, sämtliche wichtigen Politikfelder abzudecken<sup>2</sup>. Auf Grund der Ausgangsfragestellung wurde ein besonderes Augenmerk auf den Bereich Raumplanung gelegt. In die Untersuchung aufgenommen wurde die Greifenseestiftung, die Kehrrechtverwertung Zürcher Oberland (KEZO), der Verein Metropolitanraum Zürich, die Planungsgruppe Zürcher Oberland (PZO), der Zweckverband Spital Uster, die Tourismusregion Zürcher Oberland (TRZO), die Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland (VZO) und die Wirtschaftsregion Zürcher Oberland (WRZO)<sup>3</sup>.

Zusätzlich zu diesen acht IKZ wurden vier Formen der regionalen Zusammenarbeit untersucht, welche den obigen Kriterien nicht oder nur teilweise entsprechen. Dies ist als erstes der Bezirk Uster, bei dem die Gemeinden nicht freiwillig miteinander kooperieren, der jedoch als regionale Ebene zwischen dem Kanton und den Gemeinden eine gewisse Bedeutung besitzt. Als zweites wurde neben PZO auch die Zürcher Planungsgruppe Glatttal (ZPG) untersucht. Dies, weil die Zugehörigkeit der Stadt Uster zur PZO nicht unumstritten ist und ein allfälliger Wechsel zur ZPG immer wieder thematisiert wurde (siehe Kapitel 5). Als Drittes wurde neben der formalisierten IKZ der Seeanstösster-Gemeinden in der Greifenseestiftung auch der Verband zum Schutz des Greifensees (VSG) in die Untersuchung miteinbezogen, um der Wichtigkeit des Naherholungsgebiets rund um den Greifensee Rechnung zu tragen. Als Viertes wurde die Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) als Dachverband der regionalen Planungsverbände berücksichtigt, da die PZO, und damit die Stadt Uster, nicht zum RZU-Gebiet gehören, jedoch die ZPG schon. Insgesamt resultierten folglich zwölf Zusammenarbeitsformen, welche untersucht wurden (siehe Tabelle 2).

---

<sup>2</sup> Eine erste, von uns getroffene Vorauswahl wurde mit dem Auftraggeber besprochen und ergänzt.

<sup>3</sup> Eine kurze Darstellung zu jeder von uns untersuchten IKZ befindet sich in Anhang 1.

**Tabelle 2: Die untersuchten Zusammenarbeitsformen**

Politikbereich	Zusammenarbeitsform
Entsorgung	Kehrichtverwertung Zürcher Oberland (KEZO)
Gesundheit	Spital Uster
Metropolitanraum	Verein Metropolitanraum Zürich
Naherholung/Umwelt	Greifenseestiftung
	Verband zum Schutz des Greifensees (VSG)
Politik/Kanton	Bezirk Uster
Raumplanung	Planungsgruppe Zürcher Oberland (PZO)
	Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG)
	Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU)
Tourismus	Tourismusregion Zürcher Oberland (TRZO)
Verkehr	Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland (VZO)
Wirtschaftsförderung	Regionalkonferenz Wirtschaftsförderung Zürcher Oberland (WRZO)

Anschliessend wurden für sämtliche Zusammenarbeitsformen die wichtigsten Informationen mittels einer Dokumentenanalyse zusammengestellt. Dabei wurde ein Augenmerk auf die Geschichte der Zusammenarbeitsform, auf die inhaltliche Ausrichtung, auf die finanzielle Ausstattung sowie auf den Perimeter (die beteiligten Gemeinden) und dessen Entwicklung gelegt. Zusätzlich wurden, sofern möglich, bereits Informationen zur Rolle von Uster in der Zusammenarbeitsform erhoben. Der Zugang zu diesen Informationen erfolgte primär über das Internet.

Daraufhin wurde der Leiter /die Leiterin der ausgewählten Zusammenarbeitsformen mittels eines qualitativen ExpertInneninterviews befragt<sup>4</sup>. Erfreulicherweise stellten sich sämtliche zwölf LeiterInnen für ein Gespräch zur Verfügung. Im Interview wurde die Rolle der Stadt Uster in der entsprechenden Zusammenarbeitsform vertieft diskutiert. Zum Abschluss wurden zwei zusätzliche Interviews mit den politisch Verantwortlichen der Stadt Uster geführt (Stadtpräsident Martin Bornhauser und Bauvorsteher Thomas Kübler). Diese dienten sowohl der Validierung der Ergebnisse der anderen ExpertInnengesprächen als auch einer ersten Abschätzung des politisch Machbaren. Ein exploratives Gespräch mit dem Stadtplaner von Uster ergänzte die Untersuchung. Insgesamt wurden im Zeitraum November/Dezember 2009 fünfzehn Interviews durchgeführt.

### 3.2 Modul 2: Zukünftige Handlungsfelder

Ebenfalls im Rahmen der ExpertInneninterviews wurde nach den drängenden Problemen der Stadt Uster aus Sicht der Beteiligten gefragt. Die forschungsleitende Frage war hierbei, *welches die wichtigsten Themengebiete sind, deren Steuerung für die zukünftige Entwicklung der Stadt Uster bedeutsam sind*.

Methodisch erfolgt die Einordnung der Themen nach deren Bedeutung für Uster durch eine ExpertInnenbefragung im Rahmen der oben erwähnten Interviews. Die Befragten wurden gebeten, die drei wichtigsten Politikfelder für die zukünftige Entwicklung der Stadt Uster aus ihrer Sichtweise zu benennen.

Neben der Dokumentenanalyse und den ExpertInneninterviews wurde als drittes methodisches Instrument ein Roundtable-Gespräch durchgeführt, welches am 12. Februar 2010 in Uster stattfand. Ziel des

<sup>4</sup> Eine Liste der InterviewpartnerInnen findet sich im Anhang 3.

Roundtable-Gesprächs war, die Ergebnisse aus den Einzelinterviews zusammenzuführen und erste Ergebnisse des Projekts zu diskutieren. Am Roundtable-Gespräch nahmen acht Personen teil<sup>5</sup>.

### 3.3 Modul 3: Zusammenarbeitsszenarien

Als letzter Schritt wurden, aufbauend auf der Analyse der Handlungsfelder und der bestehenden Zusammenarbeitsformen, die möglichen Veränderungen in den Zusammenarbeitsformen entworfen. Dabei stand die Frage im Vordergrund, *welche Optionen die Stadt Uster im Bezug auf ihre regionale Zusammenarbeit hat*.

Aufbauend auf der Analyse der ersten beiden Stufen wurde in einem letzten Schritt untersucht, ob Uster in jenen Politikfeldern vernetzt ist, welche für die zukünftige Entwicklung als wichtig erachtet werden. Zusätzlich stellt sich die Frage der räumlichen Ausrichtung bestehender oder allfälliger neuer Zusammenarbeitsformen. Szenarien zur Veränderung bestehender Zusammenarbeitsformen könnten entweder die Intensivierung einer bestehenden Zusammenarbeitsform oder die Neu-Mitgliedschaft in einer bestehenden Zusammenarbeitsform sein. In umgekehrter Logik kann auch der teilweise oder komplette Rückzug aus der Vernetzung in einem Politikfeld, welches als wenig wichtig erscheint, möglich sein. Das Roundtable-Gespräch diente zusätzlich der Verifizierung der von uns angedachten Handlungsoptionen und –empfehlungen (siehe Kapitel 6).

---

<sup>5</sup> Bei einer Person stellte sich bereits im Interview heraus, dass der Bezug zur Stadt Uster zu gering war, als dass eine Teilnahme am Roundtable-Gespräch sinnvoll gewesen wäre. Eine weitere Person liess sich am Roundtable-Gespräch vertreten. Sechs Personen konnten leider nicht am Roundtable-Gespräch teilnehmen.

## 4 RESULTATE ZUM MODUL 1: AUSGANGSLAGE

Um eine Ist-Analyse der regionalen Ausrichtung der Stadt Uster vorzunehmen, wird in einem ersten Schritt die Bevölkerung betrachtet. Mittels einer Analyse der Pendlerstatistik der Region werden die Bewegungsströme in Uster nachgezeichnet (Kapitel 4.1). Anschliessend werden die von uns untersuchten Formen der regionalen Zusammenarbeit auf ihre räumliche Ausrichtung hin betrachtet (in Kapitel 4.2). Dabei stellt sich die Frage, ob die politische Ausrichtung der Zusammenarbeitsformen mit der lebensweltlichen räumlichen Orientierung der Bevölkerung übereinstimmt. In einem letzten Schritt (Kapitel 4.3) werden die Einstellungen und Beurteilungen der interviewten Personen zur regionalen Ausrichtung Usters betrachtet. Auch hier stellt sich die Frage, ob deren Wahrnehmung mit der vorangegangenen Analyse der Pendlerströme und der geografischen Ausrichtung der regionalen Zusammenarbeitsformen in Einklang steht. Das Kapitel schliesst mit einem ersten Fazit zur regionalen Ausrichtung Usters (Kapitel 4.4)

### 4.1 Pendlerstatistik

Ein Blick in die Pendlerstatistik (Bundesamt für Statistik 2003) der Stadt Uster zeigt, dass von 16'119 Erwerbstätigen, welche in Uster wohnen, 10'431 aus der Stadt Uster wegpendlern (rund 65%)<sup>6</sup>. Lediglich 5'688 Personen (rund 35%) wohnen und arbeiten gleichzeitig in Uster. Im Gegenzug waren 7'358 Zupendler nach Uster zu verzeichnen. Uster weist somit einen negativen Pendlersaldo von 3'073 Personen auf, was 19.1% der erwerbstätigen Bevölkerung entspricht.

Betrachtet man die Veränderung des Arbeitsverhaltens in den letzten Jahren, so zeigt sich die Entwicklung der Stadt Uster hin zur Wohnstadt eindrucklich. Während 1990 lediglich 7'528 Ustermer Arbeitstätige aus Uster wegpendlerten, so erhöhte sich diese Zahl um fast 3'000 Personen innert zehn Jahren. Da sich der Anteil an Zupendlern ebenfalls massiv steigerte, veränderte sich das Pendlersaldo lediglich um rund 900 Personen. Dennoch ist davon auszugehen, dass dieser Trend ungebrochen weitergeht. Immer mehr Personen leben und arbeiten nicht mehr in derselben politischen Gemeinde. Das führt sowohl zu gesteigerten Zu- wie auch Wegpendleranteilen. Allerdings ist die langfristige Entwicklung für Uster dahingehend, dass der Anteil neuer Zupendlern den Anteil neuer Wegpendlern nicht zu kompensieren vermag. Dennoch hatte die Stadt Uster im Jahre 2000 rund 1'000 Arbeitsplätze mehr (rund 13'000) als noch 1990 (rund 12'000). Die Entwicklung der Arbeitsplätze hielt jedoch nicht mit jener der Wohnbevölkerung Schritt (siehe Tabelle 3).

**Tabelle 3: Pendlerstatistik der Stadt Uster**

Jahr	Erwerbstätige wohnhalt in Uster	Binnenpendler/ kein Arbeitsweg	Wegpendler	Zupendler	Pendlersaldo
1990	14'309	6'781	7'528	5'322	-2206
2000	16'119	5'688	10'431	7'358	-3073

Quelle: Bundesamt für Statistik (<http://www.media-stat.admin.ch/stat/pendler/pop.php?app=r2a&type=a&id=198&page=1&col=11&lang=de&qmode=x&div=zg3o>; Zugriff am 23.3.2010)

Untersucht man die Wegpendler aus Uster zusätzlich dahingehend, in welcher politischen Gemeinde ihr Arbeitsplatz liegt, so zeigt sich, dass 37.5% aller Wegpendler ihren Arbeitsplatz in der Stadt Zürich

<sup>6</sup> Sämtliche Zahlen gemäss der Volkszählung 2000.



haben (3'912 Erwerbstätige). Es folgen die Gemeinden Volketswil (825 Erwerbstätige), Wetzikon (555) und Dübendorf (507). Eine Aufgliederung nach Regionen<sup>7</sup> ergibt, dass von den 10'431 Wegpendler aus Uster neben den 3'912 (37.5%), welche in die Stadt Zürich pendeln, deren 2'853 (27.4%) ins Glatttal pendeln, jedoch lediglich 1'725 (16.5%) ins Oberland. Die Analyse der Pendlerströme zeigt folglich, dass sich viele Erwerbstätige aus Uster in Richtung Zürich und in Richtung Glatttal, jedoch deutlich weniger in Richtung Zürcher Oberland orientieren.

Interessanterweise stammen auch rund 10% der Zupendler der Stadt Uster aus der Stadt Zürich (699 Erwerbstätige, siehe Tabelle 4). Die beiden Städte sind folglich stark verflochten. Weiter stammen 1'288 Zupendler Usters aus dem Glatttal (17.5%) und 2'706 (36%) aus dem Oberland. Daraus ergibt sich, dass Uster einen negativen Pendlersaldo gegenüber dem Glatttal aufweist (es pendeln mehr Arbeitstätige von Uster ins Glatttal als umgekehrt), während es im Oberland genau umgekehrt ist. Hier resultiert ein positiver Pendlersaldo.

**Tabelle 4: Weg- und Zupendler der Stadt Uster**

	Uster-Zürich	Uster-Glatttal	Uster-Oberland
Wegpendler	3'912	2'853	1'725
Zupendler	699	1'288	2'706
Pendlersaldo	-3'213	-1'565	+981

Quelle: Bundesamt für Statistik (<http://www.media-stat.admin.ch/stat/pendler/pop.php?app=r2a&type=a&id=198&page=1&col=11&lang=de&qmode=x&div=zg3o>; Zugriff am 23.3.2010), eigene Berechnungen

Die Betrachtung der Pendlerströme gibt somit eine erste Antwort auf die Frage nach der räumlichen Ausrichtung Usters. Einerseits orientiert sich deren arbeitstätige Bevölkerung primär in Richtung der Stadt Zürich und des Glatttals. Hingegen orientiert sich ein Teil der arbeitstätigen Bevölkerung des Zürcher Oberlands auf Uster. Dadurch ergibt sich die etwas paradoxe Situation, dass Uster zwar Zentrum des Oberlands ist, aber nicht unbedingt Lebensmittelpunkt der eigenen, erwerbstätigen Wohnbevölkerung. Es resultiert die bereits in der Einleitung geschilderte Zweiteilung der Ausrichtung: Einerseits gibt es einen starken Bezug zur Kernstadt Zürich, andererseits ist die Stadt Uster selber Ziel einer grossen Anzahl Pendler aus dem Oberland und hat somit eine Zentrumsfunktion für diese Region. Der hohe Anteil an Pendlern führte dennoch dazu, dass Uster nach der Gemeindetypologie von Schuler et. al. (Schuler et al. 2005) gemäss der Volkszählung des Jahres 2000 als suburbane Gemeinde klassifiziert wurde und nicht etwa als Zentrum (wie beispielsweise Wetzikon, siehe auch Gallati und Pütz 2009). Uster gehört statistisch betrachtet sowohl zur Agglomeration Zürich wie auch zum Metropolitanraum Zürich (Bundesamt für Statistik 2008).

## 4.2 Die Ausrichtung der regionalen Zusammenarbeitsformen

Betrachten wir nun in einem zweiten Schritt die von uns untersuchten zwölf Zusammenarbeitsformen. In zehn von diesen ist Uster als Mitglied engagiert<sup>8</sup>. In einer Matrix haben wir für diese zehn Zusammenarbeitsformen sämtliche Gemeinden aufgelistet, die Mitglied sind (siehe Anhang 2). Aus dieser Matrix lassen sich in einem ersten Schritt die Anzahl Mitgliedsgemeinden für jede Zusammenarbeitsform herauslesen (siehe Tabelle 5).

<sup>7</sup> Es wurden hier die politischen Gemeinden der RZO, respektive ZPG als Grundlage genommen.

<sup>8</sup> Wie bereits in Kapitel 3 erwähnt haben wir zusätzlich die ZPG und die RZU untersucht, wo Uster nicht Mitglied ist.

**Tabelle 5: Anzahl Mitgliedsgemeinden der Zusammenarbeitsformen**

Politikbereich	Zusammenarbeitsform	Anzahl Mitgliedsgemeinden
Entsorgung	KEZO	38
Gesundheit	Spital Uster	17
Metropolitanraum	Verein Metropolitanraum Zürich	46 <sup>9</sup>
Naherholung/Umwelt	Greifenseestiftung	7
	VSG	7
Politik/Kanton	Bezirk Uster	10
Raumplanung	PZO	21
Tourismus	TRZO	29
Verkehr	VZO (RVK Oberland)	10
Wirtschaftsförderung	WRZO	10
<b>Durchschnitt</b>		20

Die Bandbreite der Anzahl beteiligter Gemeinden der regionalen Zusammenarbeitsformen ist gross. Während sich in der Greifenseestiftung und im VSG nur sieben (und notabene die gleichen sieben) politische Gemeinden engagieren, sind es im Verein Metropolitanraum Zürich deren 46 (aus dem Kanton Zürich). Im Schnitt sind 20 politische Gemeinden in einer Zusammenarbeitsform vereinigt. Mit Ausnahme des Vereins Metropolitanraum Zürich ist Uster in sämtlichen Zusammenarbeitsformen die grösste Gemeinde.

Schlüsselt man nun die untersuchten Zusammenarbeitsformen zusätzlich nach den übrigen beteiligten Gemeinden auf, so lässt sich ein Eindruck der geografischen Ausrichtung dieser Zusammenarbeitsformen gewinnen. In Tabelle 6 sind jene politischen Gemeinden aufgelistet, welche die meisten gemeinsamen Mitgliedschaften in Zusammenarbeitsformen mit Uster haben. Theoretisch wäre es denkbar, dass sich eine politische Gemeinde in sämtlichen zehn von uns untersuchten Zusammenarbeitsformen, an denen Uster beteiligt ist, ebenfalls beteiligt. Wie sich zeigte, teilt Mönchaldorf acht von zehn möglichen Zusammenarbeitsformen. Somit sind die interkommunalen Banden zwischen diesen beiden Gemeinden besonders stark. Egg, Greifensee und Maur teilen sieben regionale Zusammenarbeitsformen mit Uster. Interessanterweise teilt die Stadt Uster mit der Stadt Zürich lediglich die Zusammenarbeit im Verein Metropolitanraum Zürich, ansonsten gibt es in den von uns untersuchten Zusammenarbeitsformen keinen Kontext zwischen den beiden Städten. Die politisch-funktionale Zusammenarbeit zwischen Uster und Zürich ist folglich deutlich geringer als die lebensräumliche Verknüpfung der beiden Zentren. Obwohl viele Personen aus Uster beruflich und/oder privat enge Bindungen zur Stadt Zürich haben, zeigt sich dies nicht in einer entsprechenden Kooperation zwischen den beiden politischen Einheiten.

<sup>9</sup> Aus Gründen der Einfachheit wurden für den Metropolitanraum Zürich nur die Gemeinden aus dem Kanton Zürich untersucht.

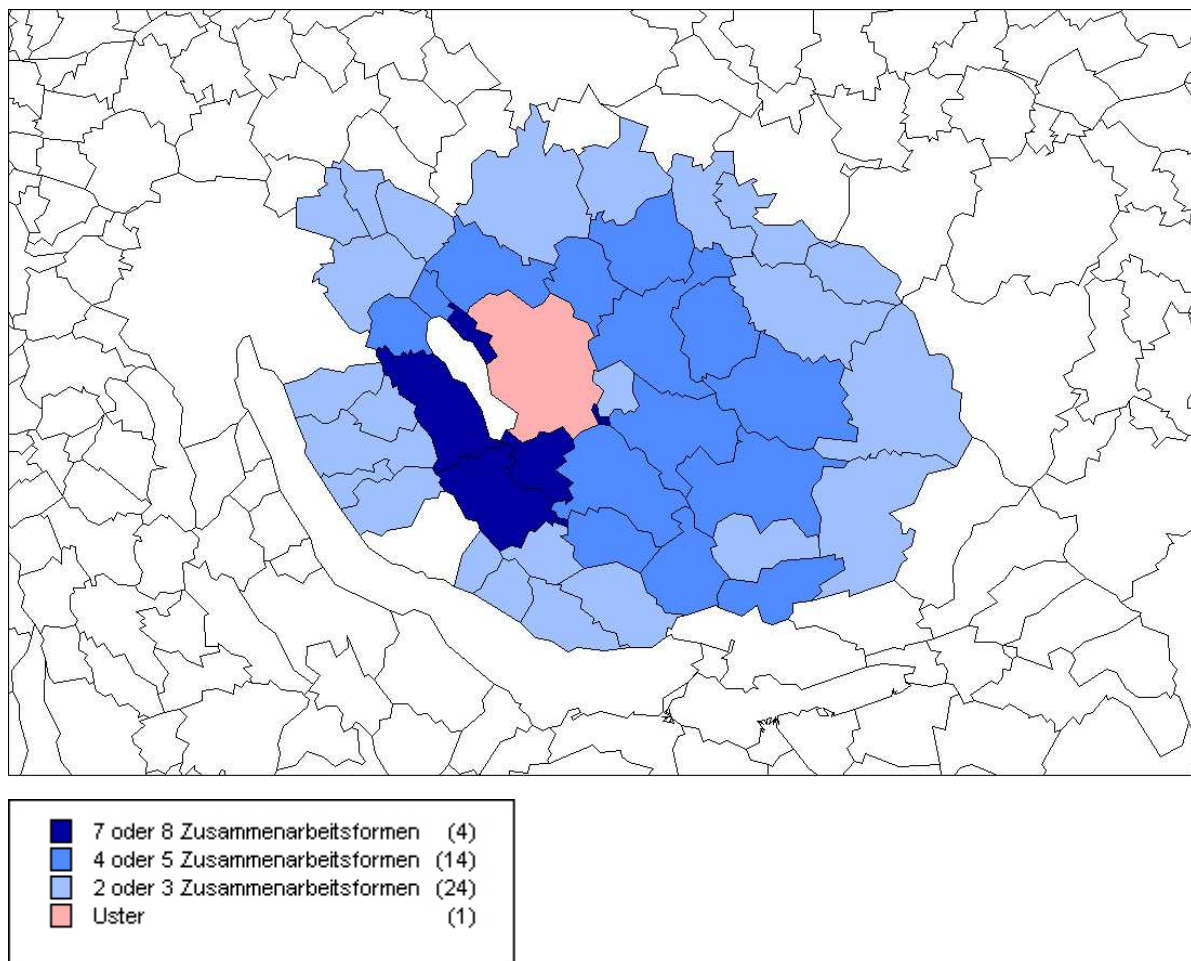
**Tabelle 6: Gemeinde-Zusammenarbeitsform-Matrix<sup>10</sup>**

Zusammenarbeit Gemeinde	Bezirk	Greifensee- stiftung	KEZO	Metropolitan- raum*	PZO	Spital Uster	TRZO	VSG	VZO	WRZO	Total
Mönchaltorf	1	1	1	1	1	1		1	1		8
Egg	1	1	1			1		1	1	1	7
Greifensee	1	1	1		1	1		1		1	7
Maur	1	1	1			1	1	1		1	7
Bäretswil			1	1	1		1		1	1	6
Bubikon			1		1		1		1	1	5
Fehraltorf			1	1	1	1	1				5
Gossau			1		1		1		1	1	5
Hinwil			1	1	1		1		1		5
Pfäffikon			1		1	1	1			1	5
Wetzikon			1		1		1		1	1	5
Volketswil	1		1			1	1			1	5
Fällanden	1	1				1		1			4
Grüningen			1		1		1		1		4
Hittnau			1		1	1	1				4
Rüti			1		1		1		1		4
Russikon			1		1	1	1				4
Schwerzenbach	1	1				1		1			4
Zürich				1							1

Des Weiteren fällt eine leichte Übervvertretung der Gemeinden des Zürcher Oberlands auf. Dies erstaunt insofern wenig, als dass einige der untersuchten Zusammenarbeitsformen sich explizit auf das Zürcher Oberland beziehen (TRZO, ZPG und WRZO). Dennoch hat Uster weniger Anknüpfungspunkte in der interkommunalen Kooperation mit Gemeinden des Glatttals als mit jenen des Oberlands. Während der Radius der Zusammenarbeitsformen im Oberland relativ weit reicht und Uster beispielsweise auch mit Fischenthal noch drei Zusammenarbeitsformen teilt, so ist der Perimeter in Richtung Glatttal/Stadt Zürich deutlich enger gefasst.

Zusätzlich fällt die Heterogenität der Perimeter der verschiedenen Zusammenarbeitsformen auf. Betrachtet man die Karten (siehe Anhang 1), so wird deutlich, dass keine Zusammenarbeitsformen gibt, die exakt die gleichen Gemeinden umfassen würden. Dadurch ergibt sich ein sehr komplexes räumliches Geflecht der verschiedenen Zusammenarbeitsformen rund um Uster. Je nach Politikbereich kooperiert Uster mit ganz unterschiedlichen Gemeinden. Während dies aus funktionalen Überlegungen Sinn machen kann (Stichwort variable Geometrie), erschwert es doch die allgemeine Kooperation und die Verständigung unter den Gemeinden.

<sup>10</sup> Aus Gründen der Übersicht sind nur jene politischen Gemeinden aufgelistet, welche mindestens vier Zusammenarbeitsformen mit der Stadt Uster teilen (mit Ausnahme der Stadt Zürich, welche zusätzlich aufgeführt ist). Die gesamte Liste befindet sich in Anhang 2.

**Abbildung 1: Die räumliche Ausdehnung der Zusammenarbeitsformen der Stadt Uster**

Quelle: Eigene Darstellung

Es ergibt sich also auch hier ein gewisser Widerspruch zwischen der engen Bindung der Stadt Uster an die Stadt Zürich, was das Arbeits- und Freizeitverhalten der Ustermer Bevölkerung betrifft und der räumlichen Ausrichtung der Zusammenarbeitsformen. Während Letztere primär auf die Zentrumsfunktion von Uster im Zürcher Oberland ausgerichtet sind, orientiert sich zumindest ein Teil der Bevölkerung stärker nach Zürich.

### 4.3 Die Wahrnehmung der Stadt Uster

Auf die Frage nach der primären Ausrichtung der Stadt Uster in ihrer persönlichen Einschätzung taten sich viele Befragte mit einer eindeutigen Zuordnung schwer. Die Antwort des "sowohl als auch" war mit Abstand die meist genannte. Nur wenige Befragte positionierten sich auf Anhieb dahingehend, dass Uster klar auf die Stadt Zürich oder auf das Zürcher Oberland ausgerichtet sei. Auf Nachfrage votierten fünf EntscheidungsträgerInnen für eine Ausrichtung auf die Stadt Zürich, fünf EntscheidungsträgerInnen für eine Ausrichtung auf das Zürcher Oberland und fünf EntscheidungsträgerInnen konnten sich auch im zweiten Anlauf nicht für die eine oder andere Ausrichtung entscheiden. Daraus ergibt sich, dass die bereits oben festgestellte zweigeteilte Identität der Stadt Uster mit ihrer doppelten Funktion als suburbanes Gebiet des Grossraums Zürich und gleichzeitig als regionales Zentrum des Zürcher Oberlands sich auch im Denken der EntscheidungsträgerInnen zeigt.

Interessanterweise zeigte sich, dass sich die GesprächspartnerInnen mit der Problematik der dualen Rolle der Stadt Uster stark auseinandersetzen. Die Gefahr, dass Uster zur Schlafstadt werden könnte, wurde verschiedentlich angesprochen. Auch VertreterInnen der Position, dass Uster als regionales Zentrum des Zürcher Oberlands zu verstehen sei, sind sich dieser Gefahr bewusst. Insofern besteht bereits jetzt unter den EntscheidungsträgerInnen eine Auseinandersetzung um die künftige Ausrichtung der Stadt Uster und mögliche Konzepte zur aktiven Steuerung dieser Entwicklung sind vorhanden (siehe Kapitel 5).

#### **4.4 Ein erstes Zwischenfazit**

Als vorläufiges Fazit kann festgehalten werden, dass Uster sich tatsächlich in einer doppelten Rolle befindet. Wie vermutet, gibt es sowohl einen starken Bezug zur Region Glatttal und zur Stadt Zürich, als auch einen solchen ins Zürcher Oberland. Die Analyse der Pendlerverflechtung hat ergeben, dass sowohl viele berufstätige BewohnerInnen der Stadt Uster in Richtung Zürich pendeln, dass jedoch Uster gleichzeitig Ziel zahlreicher Pendler aus dem Oberland ist. Uster hat somit eine Zentrumsfunktion für das Zürcher Oberland und ist gleichzeitig suburbaner Vorort der Stadt Zürich.

Diese doppelte Identität zeigte sich ebenfalls bei der Befragung der EntscheidungsträgerInnen der regionalen Zusammenarbeit. Viele von ihnen erkannten die doppelte Identität und gehen kritisch mit ihr um. Bei der Frage nach der primären Identität der Stadt Uster entschieden sich genau so viele EntscheidungsträgerInnen für die Stadt Zürich wie für das Zürcher Oberland.

Bei der Betrachtung der regionalen Zusammenarbeitsformen wurde jedoch festgestellt, dass diese den Fokus eher in Richtung des Zürcher Oberlands haben. Mit der Stadt Zürich teilt Uster lediglich die Zusammenarbeit im Verein Metropolitanraum Zürich. Auf Grund der doppelten Identität von Uster ist klar, dass die Strategie der Stadt in ihrer regionalen Zusammenarbeit auf beide Aspekte Bezug nehmen muss. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit wird notwendigerweise sowohl die Verflechtung im Zürcher Oberland als auch jene mit der Stadt Zürich und dem Glatttal berücksichtigen. Wie bereits mehrfach erwähnt liegt der gegenwärtige Fokus der regionalen Zusammenarbeit der Stadt Uster eher im Raum Oberland. Damit verfolgt die Stadt Uster ein Modell der regionalen Zusammenarbeit (Modell 3, siehe Kapitel 2) und nur sehr vereinzelt der metropolitanen Zusammenarbeit. Es wird im weiteren Verlauf noch zu zeigen sein, wie sich dies in naher Zukunft allenfalls ändern liesse (siehe Kapitel 6). Im folgenden Kapitel geht es nun jedoch zuerst darum, zu überprüfen, ob die Ausrichtung der Stadt Uster in ihrer regionalen Zusammenarbeit inhaltlich mit jenen Bereichen übereinstimmt, in denen dringender Handlungsbedarf gesehen wird.

## 5 RESULTATE ZUM MODUL 2: PROBLEMFELDER

### 5.1 Die Zusammenarbeitsformen

Grundsätzlich kann bei den Zusammenarbeitsformen der Stadt Uster zwischen jenen unterschieden werden, welche unproblematisch abgewickelt werden und jenen, in welchen laut den befragten Akteuren ein stärkeres Engagement der Stadt Uster erwünscht wäre (siehe Tabelle 7). Im ersten Fall ist die Stadt Uster zwar in eine regionale Struktur eingebettet, jedoch verläuft die Zusammenarbeit grundsätzlich konfliktfrei, so dass sich die Kontakte auf höchstens ein bis zwei Sitzungen pro Jahr beschränken. Die Verantwortung für das operative Geschäft liegt bei diesen Zusammenarbeitsformen in der Regel nicht bei den politischen EntscheidungsträgerInnen. Als Beispiel mag hier die Zusammenarbeit in der KEZO dienen. Hier treffen sich die Delegierten zweimal jährlich um das Budget und die Rechnung zu genehmigen. Da sämtliche Beteiligten mit der professionellen Führung der KEZO sehr zufrieden sind, ergaben sich in jüngster Vergangenheit keine politischen Auseinandersetzungen innerhalb dieser Zusammenarbeitsform. Die Kontakte zwischen den beteiligten Gemeinden sind folglich minim. Ähnlich verläuft die Zusammenarbeit beim Spital Uster, beim VZO, bei der TRZO und bei der WRZO.

**Tabelle 7: Die Einschätzung der Zusammenarbeitsformen**

Politikbereich	Zusammenarbeitsform	Einschätzung
Gesundheit	Spital Uster	Unproblematisch
Entsorgung	KEZO	Unproblematisch
Metropolitanraum	Verein Metropolitanraum Zürich	Mehr Engagement erwünscht
Naherholung/Umwelt	Greifenseestiftung	Mehr Engagement erwünscht
	VSG	Sonderfall
Politik/Kanton	Bezirk Uster	Unproblematisch
Raumplanung	PZO	Mehr Engagement erwünscht
Tourismus	TRZO	Unproblematisch
Verkehr	VZO	Unproblematisch
Wirtschaftsförderung	WRZO	Unproblematisch

In drei weiteren Zusammenarbeitsformen ist das Engagement der Stadt Uster eher gering, obwohl von Seiten der Verantwortlichen der Zusammenarbeitsform durchaus eine stärkere Beteiligung der Stadt Uster erwünscht wäre. Dies ist der Fall beim Verein Metropolitanraum Zürich. Hier ist in Uster bisher kein politischer Wille spürbar, sich vermehrt einzubringen. Auch bei der Greifenseestiftung ist das Engagement der Gemeinden generell bisher eher gering. Uster ist hierbei keine Ausnahme. In der PZO wird die bisherige Rolle der Stadt Uster ebenfalls als sehr zurückhaltend beschrieben. Dies wird sich jedoch mit der Statutenrevision und der Wandlung zur RZO voraussichtlich in naher Zukunft ändern (siehe unten). Der VSG ist als Sonderfall zu betrachten, da zurzeit zwischen dem VSG und der Stadt Uster (welche Mitglied des VSG ist) ein Rechtsstreit hängig ist.

Das Engagement der Stadt Uster in den verschiedenen Zusammenarbeitsformen wird grossmehrheitlich sehr positiv eingeschätzt. Keiner der befragten EntscheidungsträgerInnen bemängelte grundsätzlich die Mitwirkung der Stadt Uster. Kritik wurde meist in Detailfragen angebracht. Es kristallisierten sich zwei Probleme heraus: Zum einen wird die Entsendung eines ehemaligen Stadtrats, bei aller Würdigung seiner sehr guten Arbeit, als institutionell problematisch erachtet. Durch die fehlende Verankerung im gegenwärtigen politischen Prozess fehlt es so an der Möglichkeit, den Wissensfluss zwischen der Ustermer Exekutive und Verwaltung sowie der Zusammenarbeitsform zu gewährleisten. Es

wurde verschiedentlich gewünscht, dass die amtierenden Stadträte als aktuell gewählte VolksvertreterInnen den Einsatz in interkommunalen Zusammenarbeitsformen wahrnehmen sollen. Im Rahmen der Statutenänderung der PZO (und deren Wandel zur RZO) werden neu sowohl der Stadtpräsident wie auch der Vorsteher Bau aktiv im neuen Gremium mitarbeiten. Insofern wird sich diese Problematik in naher Zukunft bereits etwas entschärfen.

Zum Anderen wurde der Einsatz in den Gremien zum Schutz des Greifensees teilweise kritisch beurteilt. Hier mangle es verschiedenen Gemeinden an Interesse, sich genügend einzubringen. Das Verhalten einzelner GemeindevertreterInnen wurde als "Kirchturmpolitik" bezeichnet. Dies erstaunt, weil der Greifensee als Naherholungsgebiet eine wichtige Funktion für die Standortattraktivität der beteiligten Gemeinden hat. Erklären lässt sich dieses Verhalten jedoch damit, dass die Gemeinden rund um den Greifensee generell wenig zusammenarbeiten. Dass sich die Gemeinden rund um den Greifensee auf drei Planungsgruppen verteilen, erschwert die Zusammenarbeit in diesem Bereich. Die Greifenseestiftung wird zudem häufig als Umsetzerin der kantonalen Schutzverordnung gesehen und nicht als Gremium für die Zusammenarbeit unter den Gemeinden.

Verschiedene GesprächspartnerInnen bemerkten zudem, dass die Stadt Uster primär "auf sich selber ausgerichtet" sei. Die Stadt Uster sei in der jüngeren Vergangenheit stark mit ihrer Binnenentwicklung beschäftigt war und diesbezüglich den Kontakt zu den umliegenden Gemeinden etwas stiefmütterlich behandelt habe. Sämtliche GesprächspartnerInnen, welche sich so geäußert hatten, erhofften sich durch die Pensenerhöhung für den Stadtpräsidenten von Uster eine diesbezügliche Verbesserung. Es wurde ein klares Leadership in der regionalen Zusammenarbeit vermisst, was vielfach auf die ungenügende Ausstattung des Stadtpräsidiums zurückgeführt wurde.

Im Folgenden geht es nun darum, ob diese Einschätzung der Wichtigkeit und der Probleme der Zusammenarbeitsformen mit den wahrgenommenen Problemfeldern übereinstimmt.

## 5.2 Zur allgemeinen Ausrichtung der Stadt Uster

Ist Uster in jenen Bereichen vernetzt, welche für die künftige Entwicklung von besonderer Bedeutung sind? Um dieser Frage nachzugehen, wurden sämtliche EntscheidungsträgerInnen nach den drängenden Problemen der Stadt Uster in naher Zukunft befragt. Grundsätzlich zeigte sich dabei eine hohe Zufriedenheit mit der politischen Arbeit der Stadt Uster. Vielfach wurde zuerst betont, dass grundsätzlich keine Probleme erkennbar seien und erst nach längerem Nachdenken waren einige EntscheidungsträgerInnen in der Lage, Probleme zu benennen. Dass grundsätzlich eine grosse Zufriedenheit herrscht, kann man auch daran erkennen, dass viele Befragte die Möglichkeit nicht ausschöpften, bis zu drei Problemfelder zu benennen.

**Tabelle 8: Wahrgenommene Problemfelder**

Handlungsbedarf	Anzahl Nennungen
Autoverkehr	8
Wohnraum	6
Landschaftsschutz	5
Zentrumsentwicklung	3
Standortentwicklung/Wirtschaft	2
Kultur	1

Tabelle 8 zeigt, dass drei Problemfelder dominierten. Klar am häufigsten wurden Probleme mit dem motorisierten Individualverkehr im Zentrum Usters genannt. Hier fiel immer wieder das Stichwort der "Barrierenproblematik" (siehe auch Neue Zürcher Zeitung 8. September 2009: 43). Durch die grosse Auslastung des Schienennetzes, das zentral durch Uster verläuft, entstehen vermehrt längere Wartezeiten an den oberirdischen Strassenübergängen. Interessanterweise wurde diese Problematik aus zwei gänzlich unterschiedlichen Blickwinkeln thematisiert. Auf der einen Seite fanden sich BefürworterInnen eines starken ÖVs, die eine Blockierung des Busverkehrs feststellen. Der Bahnhof Uster als regionaler Knotenpunkt des öffentlichen Verkehrs ist auf eine gute Erreichbarkeit durch den Busverkehr angewiesen. Es wurde bemängelt, dass die Anschlüsse auf die Züge in Uster oftmals nicht gewährleistet sind, weil der Bus im Stau stehenbleibt. Auf der anderen Seite argumentierten aber auch VertreterInnen des motorisierten Individualverkehrs, dass das Zentrum Usters in den Stosszeiten schlecht erreichbar sei und somit die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt blockiert werde.

Als zweitwichtigstes Problemfeld wurde der Druck zur weiteren Entwicklung des Wohnraums genannt. Die meisten GesprächspartnerInnen erwähnten den weiterhin starken Siedlungsdruck auf die Stadt Uster. Alle Beteiligten waren sich einig, dass sich die Stadt Uster weiterhin proaktiv um die Fragen kümmern muss, wie viele BewohnerInnen wo neu angesiedelt werden können und welche Folgen dies für die Entwicklung der Stadt Uster habe.

Am drittmeisten wurde die Bewahrung des Greifensees als Naherholungsgebiet erwähnt. Hier machten verschiedene GesprächspartnerInnen auf den möglichen Widerspruch mit der weiteren Siedlungsentwicklung aufmerksam und forderten eine behutsame Entwicklung und den Schutz des Naturraums. Die Attraktivität der Stadt Uster als Wohngebiet, aber auch als Erholungsgebiet für Tagestouristen, wurde fast einstimmig auf die Nähe zur Natur zurückgeführt.

Interessanterweise wurde das zumindest medial häufig diskutierte Thema der Zentrumsentwicklung in Uster lediglich von drei GesprächsteilnehmerInnen erwähnt. Hier wurde betont, dass das Zentrum von Uster "am Abend ab acht Uhr ausgestorben ist" (Interviewzitat). Konkret wurde hier ein verstärktes Engagement der Stadt im Bereich Kultur gewünscht (siehe auch Neue Zürcher Zeitung 26. Februar 2010).

Die Dominanz raumplanerischer Fragen bei allen häufig genannten Problemfeldern sticht ins Auge. Während die Frage der Zentrumsentwicklung und der künftigen Gestaltung des Wohnraums die regionale Zusammenarbeit nicht oder nur am Rande tangiert, so ist der Aspekt der interkommunalen Zusammenarbeit in den anderen Bereich von grösserer Bedeutung. Im Verkehrsbereich ist die Stadt Uster auf ein regionales Konzept angewiesen, um ihre Probleme angehen zu können und auch beim Landschaftsschutz am Greifensee sind unilaterale Massnahmen nicht möglich.

Wie bereits Rauch-Schwegler und Blumer (2009b) in ihrem Beitrag zum S5-Stadt-Projekt ausführlich dargelegt haben, liegt ein entscheidender Standortvorteil der Stadt Uster in ihrem direkten Zugang zum Greifensee. Dieser wird insbesondere als Naherholungsgebiet geschätzt. Der weiterhin steigende Siedlungsdruck, der auf Uster aber auch auf die anderen Seeanstösser-Gemeinden lastet, könnte hier in Zukunft zu vermehrten Konflikten zwischen den Gemeinden führen. Obwohl Uster gemeinsam mit den anderen Seeanstösser-Gemeinden in der Greifenseestiftung kooperiert und hier schon früh erkannt hat, welche Bedeutung der Umweltschutz für die Standortattraktivität besitzt, ist für die Zukunft nicht auszuschliessen, dass zunehmende Bauaktivitäten die Attraktivität des Greifensees als Ganzes gefährden. Während die Greifensee-Schutzverordnung die Erhaltung des unmittelbaren Ufergebiets sicherstellt, fehlt eine gemeinsame Entwicklungsplanung der Seeanstösser-Gemeinden. Die teilweise als problematisch eingestufte Zusammenarbeit der Gemeinden in der Greifenseestiftung lässt nicht darauf schliessen, dass sich dies in naher Zukunft ändern wird. Die Kooperation wird zusätzlich dadurch er-



schwert, dass sich die Seeanstösser-Gemeinden auf drei Raumplanungsgruppen verteilen. Uster als grösste Gemeinde hat hier ein besonderes Interesse daran, dass das Naherholungsgebiet Greifensee möglichst intakt bleibt.

Es zeigt sich, dass für Uster die Zusammenarbeit im Bereich Raum- und Verkehrsplanung von grosser Wichtigkeit ist, weshalb dieser Aspekt vertieft betrachtet werden soll.

### 5.3 Raumplanung

Die seit den 1970er Jahren unveränderten Perimeter der Zürcher Raumplanungsgruppen werden von allen Beteiligten als problematisch beurteilt. Die räumliche Entwicklung einzelner Gemeinden und/oder grösseren Gebieten führte dazu, dass sich heute innerhalb einzelner Raumplanungsgruppen politische Gemeinden mit sehr unterschiedlichen Bedürfnissen und Problemstellungen befinden. Dies zeigt sich beispielsweise in der PZO: Während Uster sich in den letzten Jahren zur attraktiven Wohnstadt entwickelt hat, sind weite Teile des Zürcher Oberlands nach wie vor naturbelassene Berggebiete. Ein Interviewpartner formulierte dies wie folgt:

"Die PZO muss einen Spagat machen von einer Stadt Uster als drittgrösster Stadt hin zu der Gemeinde Sternenberg, die sehr bevölkerungsarm ist. Das in der Raumplanung unter einen Hut zu bringen ist ein relativ schwieriges Unterfangen".

Auch in der ZPG gab es ähnlich divergierende Entwicklungen mit einer stark wirtschaftlich boomenden Glow-Region (Bassersdorf, Dietlikon, Dübendorf, Kloten, Opfikon, Rümlang, Wallisellen, Wangen-Brütisellen). Innerhalb der PZO gibt es grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden bezüglich ihrer raumplanerischen Bedürfnisse und bezüglich der Professionalität der kommunalen Raumplanung. Es fällt der sehr heterogenen PZO schwer, einen gemeinsamen raumplanerischen Nenner zu finden (siehe auch Neue Zürcher Zeitung 12. Oktober 2009: 9; 26. Februar 2010: 13). Demzufolge gab es in Uster immer wieder Diskussionen, ob ein Wechsel zur ZPG aus funktionalen Überlegungen ins Auge zu fassen wäre.

Die PZO steht gegenwärtig vor einem grösseren Umstrukturierungsprozess. Sie soll in den neuen Zweckverband Region Zürcher Oberland (RZO) überführt werden. Gemäss eigener Darstellung soll die RZO dazu dienen, das Zürcher Oberland besser gegenüber übergeordneten Instanzen (Bund und Kanton) zu vertreten und die verschiedenen Zusammenarbeitsformen mit teilweise unzweckmässigen Perimetern unter einem gemeinsamen Dach zu vereinen. Es wird folglich ein Wechsel von einem Ein-Zweckverband, der sich lediglich mit Raumplanung beschäftigt, zu einem Mehrzweckverband mit Tätigkeitsfeldern in verschiedenen Bereichen angestrebt.

Organisatorisch wird sich das oberste Gremium der RZO neu aus den GemeindepräsidentInnen zusammensetzen, wodurch ein Bedeutungszuwachs des Gremiums erhofft wird. Dieser obersten Leitungsfunktion sind thematische Gruppen untergeordnet, in welchen die jeweiligen FachvertreterInnen der Gemeinden Einsitz nehmen. Die bisherige einstufige Hierarchie wird in eine zweistufige übergeführt: Die GemeindepräsidentInnen übernehmen die Leitungsfunktion über sämtliche interkommunal geregelten Politikbereiche. Die GemeinderätInnen koordinieren die jeweilige fachspezifische Zusammenarbeit.

Die Raumplanung, welche auf Grund der kantonalen Gesetzgebung interkommunal geregelt werden muss, ist als Gebiet der RZO gesetzt. Die weiteren Gebiete der Zusammenarbeit sind zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch offen. Die Zusammenarbeit in diesen zusätzlichen Bereichen unterliegt dem Freiwilligkeitsprinzip. Das heisst, dass jede Gemeinde bei jeder Zusammenarbeitsform entscheiden

kann, ob sie sich beteiligen möchte oder nicht. Die neue RZO folgt somit dem Grundsatz der variablen Geometrie und betritt damit im Kanton Zürich Neuland.

Am 6. Juli 2009 hat Uster als letzte der 22 Regionsgemeinden den neuen Statuten zugestimmt. Es ist vorgesehen, dass die RZO Mitte 2010 die operative Tätigkeit aufnehmen wird. Mit der WRZO und der TRZO werden erste Abklärungen über eine Eingliederung in die RZO geführt werden. Die WRZO hat bereits eine entsprechende Arbeitsgruppe gebildet (PZO 2009).

Die variable Geometrie der neuen RZO ist jedoch auf die bisherigen Mitgliedsgemeinden der PZO beschränkt, eine Teilnahme weiterer Gemeinden ist vorderhand nicht geplant. Insofern entspricht die Neuausrichtung der RZO nicht der doppelten Identität der Stadt Uster. Eine Lösung dieses spezifischen Problems Usters ist innerhalb der RZO nicht möglich.

Seit dem Jahr 2007 haben die beiden Regionalplanungsgruppen ZPG und PZO eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese befasst sich hauptsächlich mit der Raumplanung im Schnittbereich der beiden Planungsgruppen. Vertreten sind jeweils sowohl die Leitung der beiden Planungsgruppen wie auch RepräsentantInnen der vier Gemeinden Volketswil, Dübendorf, Uster und Greifensee. Sämtliche Beteiligten schätzen die bisherige Zusammenarbeit im Rahmen dieser Arbeitsgruppe als sehr gut und konstruktiv ein. Diese Arbeitsgruppe ermöglicht es Uster, Fragen der Raumplanung über die Grenzen der Regionalplanungsgruppen hinweg zu diskutieren und Kontakt mit Gemeinden aus dem ZPG-Gebiet zu knüpfen, welche ähnliche Probleme in der Siedlungsentwicklung kennen. Es gelingt Uster hiermit, Kontakte gemäss einer funktionalen Logik ins Glatttal aufzubauen und sich über die formalen Grenzen des Perimeters der PZO hinwegzusetzen.

Sämtliche Beteiligten sahen jedoch einen zusätzlichen problematischen Aspekt in der fehlenden Eingliederung Usters ins Gebiet der RZU. Der Planungsdachverband der Regionalplanungsgruppen Zürich und Umland wird als wichtiger Akteur in der Raumplanung der Agglomeration Zürich gesehen. Die gesamte PZO mit ihrem teilweise sehr ländlichen Gebiet wäre in der RZU mit ihrem klaren Fokus auf urbane Gebiete fehl am Platz. Uster mit seinen suburbanen Raumplanungsproblemen würde sich jedoch nahtlos ins RZU-Gebiet eingliedern. Da politische Gemeinden jedoch nicht direkt Mitglied werden können, sondern nur über ihre Regionalplanungsgruppen dort vertreten sind, lässt sich dieses Problem auch mit der gemeinsamen Arbeitsgruppe ZPG-PZO nicht lösen. Lediglich der Wechsel der Planungsgruppe würde dazu führen, dass Uster Teil des RZU-Gebietes würde.

## 6 RESULTATE ZUM MODUL 3: HANDLUNGS-EMPFEHLUNGEN

Aus der obigen Analyse ergeben sich unserer Meinung nach folgende Handlungsempfehlungen für die Stadt Uster.

### 6.1 Zur allgemeinen Ausrichtung der Stadt Uster

Ausgehend von den drei Modellen der Zusammenarbeitsformen der Zwischenstadt sind wir zum Ergebnis gelangt, dass die gegenwärtige Ausrichtung der Stadt Uster am ehesten dem Modell der regionalen Zusammenarbeit (Modell 3) entspricht. Uster fokussiert sich relativ stark auf das Zürcher Oberland. Aus politischer Sicht ist eine vollständige Abkehr von dieser Ausrichtung gegenwärtig nicht möglich, auch wenn es von einem Interviewpartner etwas pointiert gefordert wurde:

"Wir sind eine Agglomerationsgemeinde und wir verhalten uns auch so und stemmen dieser Entwicklung nicht etwas pseudomässiges entgegen, wir sind uns bewusst wir werden verstädtert so wie das in anderen Gebieten auch läuft".

Die Analyse sowohl der Pendlerströme wie auch der Einschätzung der EntscheidungsträgerInnen hat jedoch eine doppelte Identität für Uster hervorgebracht: Uster ist sowohl das Zentrum des Zürcher Oberlands wie auch suburbaner Teil der Agglomeration Zürich. Insofern würden wir dafür plädieren, das langfristige Engagement in der regionalen Zusammenarbeit in Richtung einer Mischstrategie zu entwickeln. Dies würde eine Intensivierung der Zusammenarbeit auf metropolitaner Ebene bedeuten. Der noch junge Verein Metropolitanraum Zürich bietet hier als Verein die Möglichkeit, von best practices anderer Gemeinden mit einer ähnlichen Problemlage zu profitieren. Diese Möglichkeit fehlt der Stadt Uster innerhalb der Zusammenarbeitsformen im Zürcher Oberland.

Die Mitwirkung im Verein Metropolitanraum Zürich bietet zudem die Möglichkeit, das Profil Usters über die Grenzen des Zürcher Oberlands hinaus besser bekannt zu machen. Dadurch könnte der vielfach betonte Unterschied zwischen der faktisch grossen Bedeutung Usters als Wohn- und Arbeitsort und der geringen Wahrnehmung im weiteren Umfeld, verkleinert werden könnte<sup>11</sup>. Gleichzeitig könnte Uster die Scharnierfunktion zwischen dem Oberland und der Agglomeration Zürich auch im Verein Metropolitanraum Zürich einnehmen und als Vertreterin des Zürcher Oberlands dessen Interessen bündeln. Da das Thema Verkehr als wichtiges Problemfeld für Uster identifiziert wurde, wäre ein Engagement in der Gruppe Verkehr des Metropolitanraums Zürich ins Auge zu fassen. Der Verein Metropolitanraum Zürich bietet, ähnlich wie die neue RZO, eine variable Geometrie für die unter seinem Dach entstehenden Zusammenarbeitsformen.

**Handlungsempfehlung 1:** Die Mitgliedschaft im Verein Metropolitanraum Zürich sollte aktiver genutzt werden. Eine Mitarbeit in der Gruppe Verkehr sollte in Betracht gezogen werden.

Uster berücksichtigt den Teilaspekt seiner Identität, dass es zur Agglomeration Zürich gehört, noch zu wenig. Die diesbezüglichen Veränderungen werden eher passiv hingenommen als aktiv gestaltet. Insbesondere in der Kommunikation wurden von verschiedener Seite Verbesserungsmöglichkeiten geortet. Uster müsste, gerade unter dem Druck der zunehmenden Entwicklung hin zu einer Schlafstadt,

---

<sup>11</sup> Das Beispiel, dass Uster weiterhin nicht Standort einer Kantonsschule ist, mag die fehlende Wahrnehmung übergeordneter Instanzen illustrieren (siehe Neue Zürcher Zeitung 2. September 2009: 47; 21. Dezember 2009: 11).

seine Identität bewusst pflegen. Dies könnte im Rahmen einer informellen Regionalkonferenz im Raum Uster geschehen, um die regionale Identität Usters zu stärken. Ein erster Schritt hin zu einer aktiven Kommunikationsstrategie kann die Durchführung einer Zukunftswerkstatt sein. Hier könnte unter Einbezug der breiten Bevölkerung über die Identität der Stadt Uster diskutiert werden.

**Handlungsempfehlung 2:** Die Stadt Uster sollte eine bewusste Kommunikationsstrategie über die lokalen Grenzen hinweg pflegen. Sie tritt dabei insbesondere gegenüber der Stadt Zürich als regionales Zentrum auf.

Die Problematik der Zentrumsentwicklung Usters wird gegenwärtig angegangen, insbesondere mit der Entwicklung des Zeughausareals (siehe Neue Zürcher Zeitung 27./28. Juni 2009: 47). Uster besitzt einen hohen Anteil an Wegpendlern, die Uster zu einem grossen Teil nur als Wohnstadt nutzen. Für eine attraktive Zentrumsgestaltung ist es wichtig, gerade jene Personen anzusprechen, die nicht zu diesen "Wohnstadt-BewohnerInnen" gehören. Dies sind vor allem Personen, welche weniger mobil sind (SchülerInnen und RentnerInnen). Wenn man der Gefahr, zur Schlafstadt zu werden, begegnen will, muss sich eine solche Strategie an jene wenden, welche die Stadt aktiv nutzen.

**Handlungsempfehlung 3:** Die Stadt Uster sollte bei der zukünftigen Zentrumsentwicklung insbesondere Rücksicht auf die Bedürfnisse junger und älterer Menschen nehmen

## 6.2 Raumplanung

Die Frage nach der "richtigen" Planungsregion wird für Uster dringlich bleiben. Mit verschiedensten Gemeinden in der PZO bestehen wenig bis keine Anknüpfungspunkte in der Raumplanung. Die teilweise sehr ländlich geprägte Region sieht sich vor anderen Herausforderungen als das immer stärker urbanisierte Uster. Insofern verbindet Uster mehr mit den Gemeinden der Glatttalregion, die ähnlichen Prozessen der Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung wie Uster unterworfen sind. Aus funktionaler Sicht wäre ein Wechsel der Planungsgruppe durchaus positiv zu beurteilen. Sämtliche beteiligten Akteure waren sich einig, dass ein solcher Wechsel für Uster zusätzlich den grossen Vorteil hätte, neu Teil des RZU-Gebietes zu werden.

Aus politischen Gründen ist ein Wechsel zur ZPG gegenwärtig praktisch auszuschliessen. Da sich ein grosser Teil der Ustermer Bevölkerung dem Zürcher Oberland zugehörig fühlt, würde ein solcher Übertritt auf Widerstand stossen. Gerade zum jetzigen Zeitpunkt, in dem sich die PZO eine neue Struktur gibt, würde ein Ausstieg auch von anderen Gemeinden des Oberlands nur schwer verstanden. Gegenwärtig können die Auswirkungen der Neustrukturierung der PZO zum Mehrzweckverband RZO noch nicht richtig abgeschätzt werden. Der Erfolg der RZO wird aber davon abhängen, ob es ihr gelingt, weitere Politikfelder, wie beispielsweise die Tourismus- oder Standortförderung, unter ihrem Dach zu vereinen. Gelingt dies, würde die regionale Zusammenarbeit vereinfacht und die verschiedensten Zweckverbände mit ihren sehr unterschiedlichen Perimetern bekämen eine einheitliche Struktur. Der Grundsatz der variablen Geometrie in der RZO birgt jedoch auch die Gefahr, dass die Gemeinden stets nur freiwillig kooperieren werden. Insofern ist es schwierig, vorauszusehen, ob sich in den Bereichen abseits der Raumplanung eine schlagkräftige Organisation mit starker Beteiligung der involvierten Gemeinden entwickeln wird.

Von der erfolgreichen Eingliederung weiterer Themenbereiche in die RZO hängt auch die Beurteilung der neuen Organisationsstruktur ab. Eine Steuerung durch die GemeindepräsidentInnen ist bei erfolgreicher Integration verschiedener Zweckverbände sicherlich sinnvoll. Sollte es jedoch bei der Zusam-

menarbeit im Raumplanungsbereich bleiben, so erscheint die zweistufige Hierarchie, in der die kommunalen BauvorsteherInnen den GemeindepräsidentInnen untergeordnet sind, wenig sinnvoll.

Uster kann durch den garantierten Sitz im Vorstand der RZO einen wichtigen Beitrag zum Gelingen der RZO leisten. Sollte es jedoch dem Multizweckverbandes RZO in absehbarer Zeit (ein bis zwei Jahre) nicht gelingen, mehrere Bereiche der interkommunalen Kooperation effizient zu übernehmen, so empfehlen wir der Stadt Uster, einen Wechsel zur ZPG erneut zu prüfen. Hierbei ist das Vorgehen der Gemeinde Greifensee, welche gegenwärtig einen Wechsel der Planungsgruppe in Betracht zieht, genau zu verfolgen.

Handlungsempfehlung 4: In zwei bis drei Jahren ist die Zugehörigkeit zur RZO kritisch zu überprüfen.

Sämtliche, an der Raumplanung beteiligten Akteure waren sich einig, dass ...die RZU eine wichtige und professionelle Instanz der regionalen Raumplanung ist. Die Grenze zwischen Uster und der ZPG ist gleichzeitig die Grenze des RZU-Gebietes. Aus funktionaler Sicht würde auch hier eine Zugehörigkeit von Uster zum RZU-Gebiet sinnvoll erscheinen. Da die RZU auch Gemeinden ausserhalb ihres Perimeters verschiedene Möglichkeiten zur Partizipation an gemeinsamen Aktivitäten bietet, könnte Uster mit einer stärkeren Teilnahme an solchen Aktivitäten der RZU diese Problematik etwas mildern.

Handlungsempfehlung 5: Die Möglichkeiten, auch als Gemeinde ausserhalb ihres Perimeters an Aktivitäten der RZU zu partizipieren, sollte vermehrt genutzt werden.

Eine Möglichkeit, um mit der Grenzproblematik Usters zwischen ZPG und PZO umzugehen, wird bereits ausgeschöpft: Die fallorientierte Zusammenarbeit in der gemischten Arbeitsgruppe der beiden Raumplanungsgruppen. Gemäss allen Beteiligten funktioniert die Zusammenarbeit hier reibungslos. Jedoch wurde auch einstimmig betont, dass das Funktionieren dieser informellen Zusammenarbeit vom Engagement der involvierten Personen abhängig ist. Insofern gibt es keine Garantie, dass die gegenwärtig problemlos funktionierende Zusammenarbeit auch in Zukunft möglich ist. Um die Problematik der Personenabhängigkeit zu entschärfen, könnte eine minimale Institutionalisierung der Zusammenarbeit geprüft werden, indem beispielsweise einmal jährlich die VertreterInnen der Grenzgemeinden gemeinsam mit der Leitung von ZPG und RZO an einem Treffen teilnehmen, um Fragen der Raumplanung zu diskutieren.

Handlungsempfehlung 6: Es sollte geprüft werden, ob die bisher informelle Zusammenarbeit zwischen der ZPG und der PZO minimal institutionalisiert werden könnte.

## 7 FAZIT

Als Fazit kann festgehalten werden, dass in Uster die Formen der regionalen Zusammenarbeit deutlich stärker ausgeprägt sind als jene der metropolitanen Kooperation. Da Uster heute einer doppelten Identität unterliegt und einen starken Bezug sowohl zur Stadt Zürich/Region Glatttal als auch zum Zürcher Oberland hat, ergibt sich ein Ungleichgewicht zwischen der Identität und der Governance-Struktur der Stadt Uster. Während die Stellung Usters als Zentrum des Oberlandes aus historischen Gründen stark ausgeprägt ist, sind die Suburbanisierung, welche einen starken Siedlungsdruck und die Gefahr, zur Schlafstadt zu verkommen, mit sich bringen, Phänomene der jüngeren Vergangenheit. Uster sollte sich dieser veränderten und neu doppelten Identität stellen. Wir empfehlen konsequenterweise, die faktische Ausrichtung auf Zürich und das Glatttal Governance-mässig noch besser zu begleiten, während die Zusammenarbeit im Oberland mit wenigen Ausnahmen reibungslos funktioniert. Gerade im Bereich der Raumplanung, welcher für die zukünftige Entwicklung der Stadt Uster grosse Bedeutung hat, müssen Instrumente gefunden werden, mittels denen die funktionale Verflechtung mit dem Glatttal und dem Grossraum Zürich besser integriert werden können. Diesbezüglich ist sowohl eine engere Kooperation zwischen ZPG und RZO denkbar, als auch die Mitarbeit im Verein Metropolitanraum Zürich, beispielsweise in der Arbeitsgruppe Verkehr.

Bisherige Modelle der metropolitanen Governance gingen von konzentrischen Kreisen der Kernstadt-Umland-Gestaltung aus, wobei sich die Agglomerationsgemeinden um die Kernstadt gruppieren. Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass die Realität komplexer ist. Zwischenstädte können nicht bloss als Rad am Wagen der Grossagglomeration begriffen werden, sondern können ihrerseits Zentrumsfunktionen im kleineren Rahmen übernehmen. Ein Mehrebenen-Modell konzentrischer Governanceformen wird der faktischen Realität Usters deutlich gerechter. Nichtsdestotrotz muss sich Uster dieser doppelten Identität stellen, da der Suburbanisierungsprozess ungebremst weitergehen wird.



## LITERATUR

- ASUG (2004). Die Verordnung zum Schutz des Greifensees. Online unter: <http://www.asug.ch/aktuell/schutzverordnung.htm>. Zugriff am 22.3.2010.
- Bütler, Cornelia und Bernhard Soland (2004). "glow. das Glattal": Ein Agglomerationsprojekt unter dem Aspekt freiwilliger Gemeindekooperation - Eine explorative Fallstudie über die Kooperation aus Sicht der Gemeinden. In: Klöti, Ulrich und Daniel Kübler (eds.): *Lokale Politik zwischen Autonomie, Demokratie und Effizienz. Studien zur Politikwissenschaft Nr. 323*. Zürich: IPZ Institut für Politikwissenschaft. 64-90.
- Bundesamt für Statistik (2003). Pendlerbilanz. Online unter: <http://www.media-stat.admin.ch/stat/pendler/pop.php?app=r2a&type=a&id=198&page=1&col=11&lang=de&qmo=de&x&div=zg3o>. Zugriff am 20.3.2010.
- Bundesamt für Statistik (2006). Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz. Online unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.80465.pdf>. Zugriff am 20.3.2010.
- Bundesamt für Statistik (2008). Agglomerationen und Metropolitanräume. Online unter: [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse\\_regionen/04.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html). Zugriff am 18. März 2010.
- Gallati, David und Marco Pütz (2009). *Der Wirtschaftsraum S5-Stadt im Wandel*.
- Greifensee-Stiftung (1998). Leitbild der Greifensee-Stiftung. Online unter: <http://www.greifensee-stiftung.ch/dateien/leitbild.pdf>. Zugriff am 8.3.2010.
- Greifensee-Stiftung (2009). Jahresbericht 2008. Online unter: <http://www.greifensee-stiftung.ch/dateien/jahresb/jb2008.pdf>. Zugriff am 8.3.2010.
- Heinelt, Hubert und Daniel Kübler eds. (2005). *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Routledge.
- KEZO (2009). Revision Verbandsstatuten. Online unter: [http://www.greifensee.ch/dl.php/de/0ctsa-c889i3/IV.2b3\\_Kezo\\_Statutenrevision\\_2009\\_synoptisch.pdf](http://www.greifensee.ch/dl.php/de/0ctsa-c889i3/IV.2b3_Kezo_Statutenrevision_2009_synoptisch.pdf). Zugriff am 20.3.2010.
- Kübler, Daniel (2006). Agglomerationen. In: Klöti, Ulrich, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder und Yannis Papadopoulos (eds.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Libro. 259-286.
- Kübler, Daniel und Brigitte Schwab (2007). New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas: An Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability. *European Journal of Political Research* 46(4). 473-502.
- Neue Zürcher Zeitung (2. September 2009): *Die Kantonsschule Glatttal sucht weiter nach einer Bleibe. Die Einrichtung provisorischer Schulräume auf dem Zellweger-Areal in Uster ist nicht mehr möglich*. Seite 47.
- Neue Zürcher Zeitung (8. September 2009): *Umstrittene Unterführung in Uster wird projiziert. Entscheidung über den Bau folgt später*. Seite 43.
- Neue Zürcher Zeitung (12. Oktober 2009): *Seilziehen um neue Bauzonen. Nur geringfügige Anpassungen am Siedlungsgebiet im Richtplan*. Seite 9.



- Neue Zürcher Zeitung (21. Dezember 2009): *Das Gymi ohne eigenes Schulhaus. Die Kantonsschule Glatttal sucht weiterhin eine provisorische Bleibe*. Seite 11.
- Neue Zürcher Zeitung (26. Februar 2010): *Die Mühsal, eine Stadt zu werden*. Seite 47.
- Neue Zürcher Zeitung (27./28. Juni 2009): *Eine Volksabstimmung über einen Kauf ohne Verkäufer. Die Umnutzung des Zeughausareals in Uster könnte schon vor der ersten richtigen Hürde scheitern*. Seite 47.
- Plüss, Larissa und Daniel Kübler (2009). *Stand der Dinge - Leben in der S5-Stadt. Politik im Agglo-Mosaik*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- PZO (1978). Verbandsordnung. Online unter: [http://www.planungsgruppe-zo.ch/dynpg\\_pzo/upload/imgfile7.pdf](http://www.planungsgruppe-zo.ch/dynpg_pzo/upload/imgfile7.pdf). Zugriff am 20.3.2010.
- PZO (2009). Zweckverband Region Zürcher Oberland RZO ist geboren! Online unter: [http://www.planungsgruppe-zo.ch/dynpg\\_pzo/upload/imgfile47.pdf](http://www.planungsgruppe-zo.ch/dynpg_pzo/upload/imgfile47.pdf). Zugriff am 20.3.2010.
- Rauch-Schwegler, Thea und Daniel Blumer (2009a). *Mehr Leute, weniger Erholung - und die Lebensqualität?* Zürich: ETH Zürich.
- Rauch-Schwegler, Thea und Daniel Blumer (2009b). *Naturräume der "S5-Stadt" mit identitätsstiftendem Potenzial*. Zürich: ETH Zürich.
- RZU (2008a). Jahresbericht 2008. Online unter: [http://www.rzu.ch/documents/Jahresbericht\\_08.pdf](http://www.rzu.ch/documents/Jahresbericht_08.pdf). Zugriff am 20.3.2010.
- RZU (2008b). Kurze Geschichte der RZU. Online unter: [http://www.rzu.ch/pdfs/Geschichte\\_RZU.pdf](http://www.rzu.ch/pdfs/Geschichte_RZU.pdf). Zugriff am 20.3.2010.
- Schuler, Martin, Dominique Joye und Pierre Dessemontet (2005). *Eidgenössische Volkszählung 2000. Die Raumgliederung der Schweiz*. Neuenburg: BFS.
- Sieverts, Thomas (1997). *Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*. Braunschweig: Vieweg.
- Spital Uster (2008). Jahresbericht 2008. Online unter: [http://www.spitaluster.ch/cm\\_data/gb2008.pdf](http://www.spitaluster.ch/cm_data/gb2008.pdf). Zugriff am 20.3.2010.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2010). Jahrbuch 2010. Online unter: [http://www.statistik.zh.ch/themenportal/themen/down.php?id=6073&fn=JB10\\_buch\\_total.pdf](http://www.statistik.zh.ch/themenportal/themen/down.php?id=6073&fn=JB10_buch_total.pdf). Zugriff am 20.3.2010.
- TRZO (2008). Jahresbericht 2008. Online unter: [http://www.trzo.ch/documents/Jahresbericht\\_2008.pdf](http://www.trzo.ch/documents/Jahresbericht_2008.pdf). Zugriff am 20.3.2010.
- Ulmann, Walter (2006). Usters drei Achsen. *Hochparterre, Beilage "Usters Weg und Zuversicht"* 3. 14-16.
- Verein Metropolitanraum Zürich (2008). Metropolitanraum Zürich: Porträt. Online unter: [http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/fileadmin/downloads/Portrait\\_Metropolitanraum\\_ZH.pdf](http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/fileadmin/downloads/Portrait_Metropolitanraum_ZH.pdf). Zugriff am 20.3.2010.
- Verein Metropolitanraum Zürich (2009). Statuten. Online unter: [http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/fileadmin/downloads/Statuten\\_Verein\\_Metropolitankonferenz.pdf](http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/fileadmin/downloads/Statuten_Verein_Metropolitankonferenz.pdf). Zugriff am 20.3.2010.

Verein Metropolitanraum Zürich (2010). Mitgliederliste Kantone, Städte und Gemeinden des Vereins Metropolitanraum Zürich. Online unter: [http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/fileadmin/downloads/Mitgliederliste\\_VMRZ\\_v150310.pdf](http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/fileadmin/downloads/Mitgliederliste_VMRZ_v150310.pdf). Zugriff am 20.3.2010.

VSG (2007). Statuten des Verbandes zum Schutze des Greifensees. Online unter: [http://www.greifenseeschutz.ch/documents/greifenseeschutz\\_verband\\_statuten\\_2007.pdf](http://www.greifenseeschutz.ch/documents/greifenseeschutz_verband_statuten_2007.pdf). Zugriff am 20.3.2010.

WRZO (2009). Jahresbericht 2008. Online unter: [http://wrzo.ch/downloads/IB\\_08\\_090131\\_B.pdf](http://wrzo.ch/downloads/IB_08_090131_B.pdf). Zugriff am 20.3.2010.

ZPG (2005). Verbandsordnung des regionalen Planungsverbandes „Zürcher Planungsgruppe Glattal“ ZPG. Online unter: [http://www.zpg.ch/page/Verbandsordnung\\_2006.pdf](http://www.zpg.ch/page/Verbandsordnung_2006.pdf). Zugriff am 20.3.2010.

ZPG (2008). Von der Agglomeration zur City. Fakten, Zahlen, Erinnerungen und Ausblick. Online unter: [http://www.zpg.ch/dynpg\\_zpg/upload/Jubilaebroschuere\\_50\\_Jahre\\_ZPG\\_low.pdf](http://www.zpg.ch/dynpg_zpg/upload/Jubilaebroschuere_50_Jahre_ZPG_low.pdf). Zugriff am 20.3.2010.

## ANHANG 1: DIE REGIONALEN ZUSAMMENARBEITSFORMEN<sup>12</sup>

Im Folgenden werden die von uns untersuchten regionalen Zusammenarbeitsformen kurz dargestellt. Es wird jeweils auf die Entstehungsgeschichte, auf die beteiligten Gemeinden, auf die Finanzierung und auf die Stellung von Uster innerhalb der Kooperation eingegangen. Wo vorhanden, sind die Karten zum Perimeter der Mitgliedsgemeinden abgebildet.

### Bezirk Uster<sup>13</sup>

Die heutige Abgrenzung der Bezirke im Kanton Zürich hat ihren Ursprung in der Verfassung der Regenerationszeit von 1831. Sie ist seit 170 Jahren praktisch unverändert und wurde 2005 in der aktualisierten Zürcher Kantonsverfassung erneut bestätigt. Heute gehören die zehn politischen Gemeinden Egg, Dübendorf, Fällanden, Greifensee, Maur, Mönchaltorf, Uster, Schwerzenbach, Volketswil und Wangen-Brütisellen zum Bezirk Uster (siehe Abbildung 2).

Bezirksverwaltung, Staatsanwaltschaft und Bezirksgericht sind die Hauptorgane des Bezirks<sup>14</sup>. Bezirksrat, Statthalter, Bezirkskirchenpflege und Bezirksjugendkommission werden der Bezirksverwaltung zugerechnet, wobei die wichtigste Behörde der Bezirksrat ist. Präsident des Bezirksrats ist der Statthalter, ihm unterstehen zwei Mitglieder und zwei Ersatzleute.

Der Bezirksrat beaufsichtigt die Gemeindebehörden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften in allen Bereichen ausser im Ressort Polizei und Feuerwehr. Er überwacht die Haushaltsführung der Gemeinden, schreitet ein, wenn es in einer Gemeinde zu Missbräuchen, Gesetzes- oder Pflichtverletzungen kommt. Er behandelt Beschwerden gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlungen oder der Gemeindeparlamente, Beschwerden gegen Erlasse und Anordnungen von Gemeindebehörden und Zweckverbänden sowie Stimmrechtsrekurse wegen Verletzung der politischen Rechte durch Gemeindeorgane. Jede Person hat das Recht, sich an den Bezirksrat zu wenden und eine Beschwerde einzureichen, wenn bei einer Behörde ein Missstand festgestellt wird. Anordnungen der Gemeindebehörden mit Auswirkungen auf die persönliche Rechtsstellung können ebenfalls angefochten werden. Der Bezirksrat ist auch für vormundschaftsrechtliche Anordnungen zuständig.

Das Statthalteramt beaufsichtigt die Ortspolizei, die Feuerwehr und die Feuerpolizei der Gemeinden. Es übernimmt die Schätzung bei Feuer- und Elementarschäden. Des Weiteren obliegen dem Statthalter die Erteilung von Waffentragscheinen und die administrative Beschlagnahmung oder Einziehung von Waffen, Vereidigungen, die Ausgabe von Invalidenbegleitkarten und Mofaschildern. Zudem vollziehen die Statthalterämter das Übertretungsstrafrecht von Bund und Kanton in ihren Bezirken wenn die Strafkompetenz von Gemeindebehörden von maximal 500 Fr. Busse überschritten wird. Insoweit als Statthalterämter die Rechtspflege betreiben, werden sie zu Justiz-, Untersuchungs- und Anklagebehörden. Der Statthalter übernimmt somit sowohl überwachende wie auch übertretungsstrafrechtliche Funktionen.

Der Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich ist in Bezirkssektionen gegliedert. Die GemeindepräsidentInnen des Bezirks Uster treffen sich regelmässig zum Erfahrungsaustausch.

<sup>12</sup> Die Reihenfolge der Zusammenarbeitsformen ist alphabetisch.

<sup>13</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.statthalteramt-uster.zh.ch/internet/ds/stha/uster/de/home.html> [Zugriff am 23.3.2010].

<sup>14</sup> Weitere Behörden wie etwa die Bezirksschätzungskommission sind für spezielle Anliegen zuständig.

**Abbildung 2: Die Gemeinden des Bezirks Uster**

Quelle: Wikipedia 2010

([http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/c5/Karte\\_Gemeinden\\_des\\_Bezirks\\_Uster.png](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/c5/Karte_Gemeinden_des_Bezirks_Uster.png); Zugriff am 23.3.2010)

## Greifenseeestiftung<sup>15</sup>

Die Entstehungsgeschichte der Greifensee-Stiftung hängt mit der Verordnung zum Schutz des Greifensees zusammen, die seit dem Jahre 1941 besteht (ASUG 2004). Durch den verstärkten Siedlungsdruck ab den 1970er Jahren wurde eine Revision der Schutzverordnung notwendig. Die Greifensee-Stiftung wurde im Jahre 1997 von den sieben Seeanstösser-Gemeinden Egg, Fällanden, Greifensee, Maur, Mönchaltorf, Schwerzenbach und Uster als gemeinnützige Stiftung gegründet (Greifensee-Stiftung 2009).

Entscheidungsgremium der Greifensee-Stiftung ist der Stiftungsrat, der viermal jährlich tagt. Jede Gemeinde ist mit einem/r VertreterIn der Gemeindeexekutive vertreten. Thomas Kübler vertritt die Stadt Uster in der Greifenseeestiftung und ist deren Vizepräsident (Greifensee-Stiftung 2009). Die Gemeinden haben innerhalb des Stiftungsrates die Möglichkeit, Wünsche zu äussern, sich untereinander auszutauschen, Projekte zu lancieren oder sich aktiv an Projekten der Greifensee-Stiftung zu beteiligen (Interviewinformation). Der Stiftungsrat wird von der Fachstelle Naturschutz im Amt für Landschaft und Natur der Baudirektion des Kantons Zürich unterstützt. In einem Vertrag werden Leistungen und Pflichten abgegrenzt: Die Greifensee-Stiftung ist für die Öffentlichkeitsarbeit verantwortlich und realisiert Projekte, während die kantonale Fachstelle für die Pflege und den Unterhalt des Naturschutzgebietes verantwortlich ist. Sie führt alle hoheitlichen Aufgaben aus (Greifensee-Stiftung 2009).

<sup>15</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.greifensee-stiftung.ch> [Zugriff am 23.3.2010].

Die Greifensee-Stiftung fungiert als Scharnier zwischen dem Kanton, den Anstösser-Gemeinden, den verschiedenen Interessengruppen und der Bevölkerung. Sie fördert das Verständnis für die Schutzziele, übernimmt die Aufgabe der Koordination, des Konfliktmanagements und der Weiterentwicklung des Schutzgedankens, schützt Biotopflächen und wertet diese auf, gestaltet Angebote für Erholungssuchende und ist Ansprechpartnerin für die Bevölkerung, Naturschutz- und Freizeitorganisationen (Greifensee-Stiftung 1998).

Der Schutz des Naturobjektes Greifensee ist die Hauptaufgabe der Greifensee-Stiftung. Dabei stehen die hohen Naturwerte und die Bedeutung als Erholungsgebiet für die Bevölkerung im Zentrum. Um die verschiedenen Ansprüche der Landwirtschaft, der Erholungsnutzung und des Naturschutzes angemessen berücksichtigen zu können, gilt das mit der Schutzverordnung von 1994 eingeführte Prinzip der räumlichen Entflechtung. Das Greifensee Schutzgebiet wird seit 1999 ganzjährig von Rangern kontrolliert. Sie informieren die Bevölkerung und überwachen die Einhaltung der Verordnung. Im Jahre 2005 wurde die Naturstation Silberweide eröffnet, welche den Besuchern u.a. eine Ausstellung zur Entstehungsgeschichte und Nutzung des Greifendsees, einen Erlebnispfad, Führungen und Beobachtungsmöglichkeiten bietet. Die Geschäftsstelle der Greifenseestiftung hat ihren Sitz in Uster.

## **Kehrichtverwertung Zürcher Oberland KEZO<sup>16</sup>**

Seit dem Jahr 1963 betreibt der Zweckverband Kehrichtverwertung Zürcher Oberland (KEZO) in Hinwil eine Anlage zur Behandlung von Kehricht und einen Kehricht-Sammeldienst. Die Kernaufgabe der Abfallbewirtschaftung beinhaltet die umweltgerechte Verbrennung der nicht mehr verwertbaren Abfälle und die Entsorgung der Verbrennungsrückstände. Seit 1976 wird der Kehricht in der KEZO, die anfänglich als reine Kompostieranlage konzipiert wurde, ausschliesslich thermisch verwertet.

Die Kehrichtverwertung Zürcher Oberland umfasst 38 Gemeinden, welche in der Delegiertenversammlung mit je einem Delegierten pro 7000 Einwohner vertreten werden. Leitendes Organ der KEZO ist der Verwaltungsrat, der die strategischen Ziele des Unternehmens festlegt. In der Delegiertenversammlung befinden die gegenwärtig 60 Delegierten über Anträge, die der Verwaltungsrat vorlegt und bewilligen Ausgaben bis zu 2 Millionen Fr.. Für höhere Ausgaben muss ein Genehmigungsantrag der Delegiertenversammlung an die Verbandsgemeinden gestellt werden. Die KEZO- Gemeinden sind: Bäretswil, Bauma, Bubikon, Dürnten, Egg, Erlenbach, Fehraltorf, Fischenthal, Gossau, Greifensee, Grüningen, Herrliberg, Hinwil, Hittnau, Hombrechtikon, Illnau-Effretikon, Küsnacht, Kyburg, Männedorf, Maur, Meilen, Mönchaltorf, Oetwil a/See, Pfäffikon, Rapperswil-Jona, Russikon, Rüti, Seegräben, Stäfa, Sternenbergr, Uetikon a/See, Uster, Volketswil, Wald, Weisslingen, Wetzikon, Zollikon und Zumikon (KEZO 2009: 2, siehe Abbildung 3). Uster ist die grösste Verbandsgemeinde der KEZO und stellt vier Delegierte.

Die KEZO betreibt einen eigenen Sammeldienst basierend auf dem Solidaritätsprinzip. Von den 38 Verbandsgemeinden beteiligen sich 10 Gemeinden am gemeinsamen Sammeldienst. Es sind dies Wetzikon, Illnau-Effretikon, Volketswil, Fehraltorf, Pfäffikon, Hittnau, Dürnten und Wald. Uster beauftragt ein privates Unternehmen mit dem Sammeldienst für ihr Gemeindegebiet (Interviewinformation).

---

<sup>16</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.kezo.ch> [Zugriff am 23.3.2010].

**Abbildung 3: Die Gemeinden der KEZO**

Quelle: KEZO (<http://kezo.ch/plangross.html>; Zugriff am 23.3.2010)

## Verein Metropolitanraum Zürich<sup>17</sup>

Der Verein Metropolitanraum Zürich wurde im Rahmen der 5. Metropolitankonferenz Zürich am 3. Juli 2009 gegründet. Die Aufgaben des Metropolitanraumes beinhalten u.a. die Stärkung einer gemeinsamen Identität, das Aufgreifen von Problemstellungen, die anschliessend den Kantonen und Gemeinden unterbreitet werden, die Entwicklung und Umsetzung konkreter Zusammenarbeitsprojekte und die Ermöglichung neuer Formen der Zusammenarbeit zum Zweck der langfristigen Sicherung der Lebensqualität und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Gegenwärtig sind acht Kantone (Zürich, Aargau, Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Zug und Luzern) und 103 Gemeinden Mitglied des Vereins Metropolitanraum Zürich (Verein Metropolitanraum Zürich 2008; 2010, siehe Abbildung 4). Von diesen 103 Mitgliedsgemeinden sind 45 aus dem Kanton Zürich. Daneben sind zahlreiche assoziierte Organisationen, wie beispielsweise die RZU, ebenfalls Mitglied.

Organe des Vereins Metropolitanraum Zürich sind die Metropolitankonferenz, der Metropolitanrat und die Geschäftsstelle. Jeder Mitgliedskanton sowie jede Mitgliedsgemeinde entsenden eineN VertreterIn in die Metropolitankonferenz. Statutarisch ist grundsätzlich die Teilnahme der/des Gemeinde-, resp. StadtpräsidentIn vorgesehen (Verein Metropolitanraum Zürich 2009: 5). Gemeinden mit bis zu 2'000 EinwohnerInnen verfügen über eine Stimme in der Metropolitankonferenz. Grössere Gemeinden

<sup>17</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.metropolitanraum-zuerich.ch> [Zugriff am 23.3.2010].

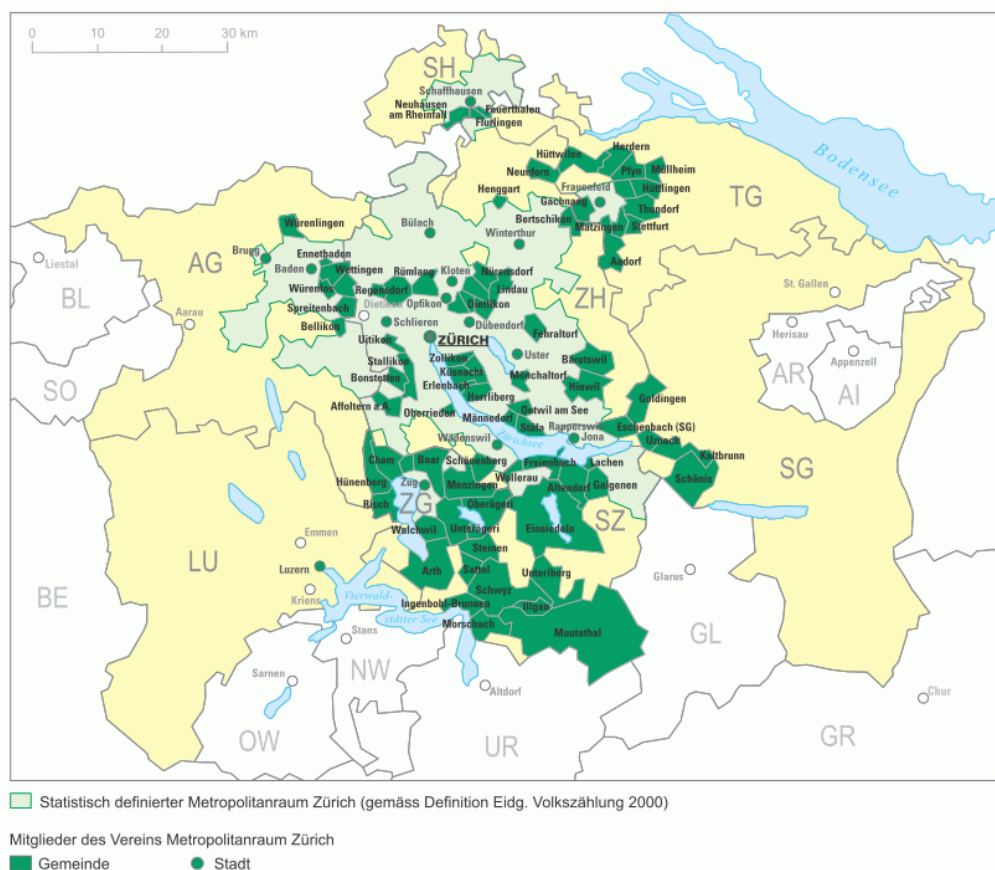


erhalten für je 4'000 EinwohnerInnen eine zusätzliche Stimme (Verein Metropolitanraum Zürich 2009: 5). Die Metropolitankonferenz unterteilt sich in eine Kantonskammer und eine Städte-/Gemeindekammer. Diese wählen einzeln ihre Vertreter in den Metropolitanrat, welcher wiederum die Geschäftsstelle einsetzt. Der Metropolitanrat vertritt den Verein gegen aussen, stellt Anträge an die Metropolitankonferenz, steuert die Aktivitäten des Vereins und entscheidet über die Anstellung oder Beauftragung der geschäftsführenden Person.

Der Metropolitanraum setzt zusätzlich vier Arbeitsgruppen in den Bereichen Wirtschaft, Lebensraum, Verkehr und Gesellschaft ein, um gemeinsame Strategien in diesen Handlungsfeldern zu entwickeln. Der Verein bietet dadurch seinen Mitgliedern eine Plattform, um Aufgaben und Projekte gemeinsam anzugehen. Die Stadt Uster ist Vollmitglied des Vereins Metropolitanraum Zürich, partizipiert jedoch bisher nicht in einer Arbeitsgruppe (Interviewinformation).

#### Abbildung 4: Die Kantone und Gemeinden des Vereins Metropolitanraum Zürich

Metropolitanraum Zürich: Vereinsmitglieder



Quelle: Stadt Zürich - Stadtentwicklung, Dezember 2009

© BFS, ThemaKart - Neuchâtel 2009

Quelle: Verein Metropolitanraum Zürich (<http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/gebiet.html>; Zugriff am 23.3.2010)

## Planungsgruppe Zürcher Oberland PZO<sup>18</sup>

1978 wurde mit dem kantonalen Raumplanungsgesetz die Verpflichtung geschaffen, regionale Planungsgruppen zu bilden, worauf sich die Gemeinden im Zürcher Oberland zur Planungsgruppe Zürcher Oberland zusammenschlossen. Die PZO ist als Zweckverband organisiert und kennt die Organe der Delegiertenversammlung, des Vorstandes, der Verbandsverwaltung und der Rechnungsprüfungskommission (PZO 1978).

Zur PZO gehören die 22 Gemeinden Bäretswil, Bauma, Bubikon, Dürnten, Fehraltorf, Fischenthal, Gossau, Greifensee, Grüningen, Hinwil, Hittnau, Mönchaltorf, Pfäffikon, Russikon, Rüti, Seegräben, Sternenberg, Uster, Wald, Wetzikon, Wila und Wildberg (siehe Abbildung 5). Ziel der PZO, ist die Förderung einer geordneten räumlichen Entwicklung im PZO-Verbandsgebiet. Die Kernaufgaben der PZO sind die Ausarbeitung des Richtplans Siedlung und Landschaft und des Richtplans Verkehr und die Unterstützung der Verbandsgemeinden bei der Ausrichtung auf regionale Ziele, als auch die Mitwirkung beim Vollzug der Regionalplanung. Die Grundlage für die Tätigkeit der PZO liefert das kantonale Planungs- und Baugesetz. Die Stadt Uster wird gegenwärtig von Rolf Aepli, ehemaliger Stadtrat, im neunköpfigen Vorstand vertreten. Sie stellt zudem sechs der insgesamt 59 Delegierten.

**Abbildung 5: Die Gemeinden der PZO**



Quelle: PZO ([http://www.planungsgruppe-zo.ch/info.php?t=Gemeinden&read\\_group=12](http://www.planungsgruppe-zo.ch/info.php?t=Gemeinden&read_group=12); Zugriff am 23.3.2010)

## Regionalkonferenz Wirtschaftsförderung Zürcher Oberland WRZO<sup>19</sup>

Uster hat im Jahr 1994 als erste Gemeinde der Region eine Wirtschaftsförderung eingerichtet (Interviewinformation). 1999 haben Gemeinden des Zürcher Oberlandes die Regionalkonferenz Wirtschaftsförderung (WRZO) gegründet. Die Mitgliedsgemeinden sind Bäretswil, Bubikon, Egg, Gossau, Greifensee, Maur, Pfäffikon, Uster, Volketswil und Wetzikon. Daneben sind einige Unternehmen und Verbände Mitglied der WRZO.

<sup>18</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.planungsgruppe-zo.ch> [Zugriff am 23.3.2010].

<sup>19</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://wrzo.ch> [Zugriff am 23.3.2010].



Die WRZO hat als Ziel, die Attraktivität der Wirtschaftsregion Zürcher Oberland zu stärken. Sie setzt sich für den Erhalt und den Ausbau der regionalen Wirtschaft ein und pflegt das Image des Zürcher Oberlandes. Die WRZO verbindet als regionales Netzwerk die Wirtschaftsförderung der Gemeinden mit jener des Gesamtwirtschaftsraums Zürich und vertritt dort die Interessen der Region.

Die Dienstleistungen des Regionalmarketings Zürcher Oberland beinhalten die Vernetzung und Kooperation mit Partnern im Grossraum Zürich, das Vermitteln von Grundstücken und Räumen für Betriebe, den Wissens- und Technologietransfer, die Vernetzung mit Clustern und Förderprogrammen oder Projekte in der Berufsbildung (WRZO 2009). Uster ist der grösste Beitragszahler der WRZO, welche ihre Geschäftsstelle auch in Uster hat.

## Regionalplanung Zürich und Umgebung RZU<sup>20</sup>

Die Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) besteht seit 1958 als politisch unabhängiger Verein. Die RZU ist ein Planungs-Dachverband der sechs Planungsregionen Pfannenstiel (ZPP), Glatttal (ZPG), Fruttal (ZPF), Limmattal (ZPL), Knonaueramt (ZPK), Zimmerberg (ZPZ), sowie der Stadt Zürich (siehe Abbildung 6). Der Kanton Zürich ist ebenfalls Mitglied der RZU. Das RZU-Gebiet umfasst 69 Gemeinden mit insgesamt 870'000 EinwohnerInnen und 570'000 Beschäftigten (RZU 2008a).

Die Delegiertenversammlung besteht aus dem fünfköpfigen gewählten Vorstand, je drei Delegierten aus den Zürcher Planungsgruppen, je einem Delegierten aus den angeschlossenen Gemeinden, 15 Delegierten der Stadt Zürich und acht Delegierten des Kantons Zürich (RZU 2008a). Die Non-Profit Organisation RZU ist das Kompetenzzentrum in Fragen der räumlichen Entwicklung im Grossraum Zürich. Kernaufgabe der RZU ist es, im Gebiet der RZU für eine grösstmögliche Lebensraumqualität zu sorgen. Die PZO, zu der die Stadt Uster gehört, ist nicht Mitglied der RZU.

**Abbildung 6: Die Planungsgruppen der RZU**



Quelle: RZU (<http://rzu.ch/rzu-gebiet-kantonzuerich.html>; Zugriff am 23.3.2010)

<sup>20</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.rzu.ch> [Zugriff am 23.3.2010].

## Spital Uster<sup>21</sup>

Das Spital Uster wurde im Jahre 1883 als Krankenasyll gegründet. Ab dem Jahre 1963 wurde es zum regionalen Krankenhaus ausgebaut. Zwischen 1985 und 2003 wurde die Ergänzung und Verbesserung zum Schwerpunktspital baulich und organisatorisch vollzogen. Heute ist das Spital Uster Schwerpunktspital für über 155'000 Einwohnerinnen und Einwohner des oberen Glatttales und des Zürcher Oberlandes. Es wird von den 17 politischen Gemeinden Dietikon, Dübendorf, Egg, Fällanden, Fehraltorf, Greifensee, Hittnau, Maur, Mönchaltorf, Pfäffikon, Russikon, Schwerzenbach, Uster, Volketswil, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen und Wildberg getragen (siehe Abbildung 7). Das Spital Uster ist als öffentlich rechtlicher Zweckverband organisiert. Die Mitgliedschaft im Zweckverband ist für die Gemeinden freiwillig (Interviewinformation).

Der Leistungsauftrag wird vom Kanton Zürich erteilt. Gemäss der Spitalliste von 1998 ist das Spital Uster mit der Grundversorgung von akut erkrankten oder verunfallten Personen in den klinischen Fachgebieten der Chirurgie, inneren Medizin, Gynäkologie und Geburtshilfe betraut. Oberstes Organ ist die Delegiertenversammlung bestehend aus den VertreterInnen der 17 Gemeinden. Sie findet zwei Mal im Jahr statt und ihre Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, Budget und Rechnung zu genehmigen und alle vier Jahre einen Verwaltungsrat zu wählen. Im siebenköpfigen Verwaltungsrat stellt die Stadt Uster den Präsidenten und ein weiteres Mitglied. Das Spital Uster ist der grösste Arbeitgeber der Stadt Uster. Die Stadt Uster trägt 26% der Zuwendungen der Zweckverbandsgemeinden, was im Jahr 2008 rund 3 Millionen Schweizer Fr. entsprach (Spital Uster 2008: 36).

**Abbildung 7: Die Verbandsgemeinden des Spitals Uster**



Quelle: Spital Uster (<http://www.spitaluster.ch/p39003881.html>; Zugriff am 23.3.2010)

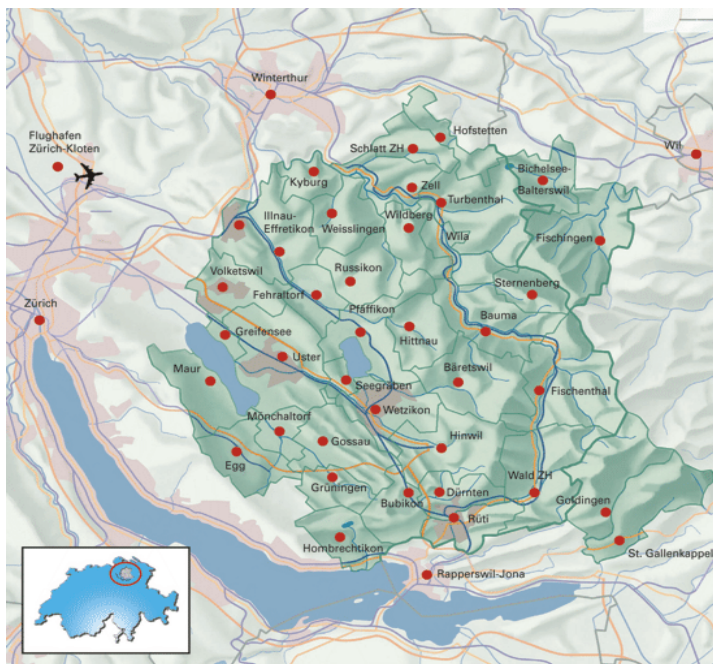
<sup>21</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.spitaluster.ch> [Zugriff am 23.3.2010].

## Tourismusregion Zürcher Oberland TRZO<sup>22</sup>

Die Tourismusregion Zürcher Oberland (TRZO) wird grossmehrheitlich von ihren 29 Mitgliedsgemeinden finanziert und bezweckt, den Tourismus im Zürcher Oberland zu fördern. Die TRZO gehören folgende Gemeinden an: Bäretswil, Bauma, Bichelsee-Balterswil (TG), Bubikon, Fehraltorf, Fischenthal, Fischingen (TG), Goldingen (SG), Gossau, Grüningen, Hinwil, Hittnau, Illnau-Effretikon, Maur, Pfäffikon, Russikon, Rüti, Seegräben, St. Gallenkappel (SG), Sternenbergl, Turbenthal, Uster, Volketswil, Wald, Weisslingen, Wetzikon, Wila, Wildberg und Zell (siehe Abbildung 8). Das TRZO Gebiet umfasst somit auch Randgebiete des Bezirks Winterthur und je zwei Gemeinden aus den Kantonen St. Gallen und Thurgau. Ebenfalls beteiligt sind diverse Leistungsträger wie beispielsweise die Verkehrsbetriebe Zürcher Oberland, die Schifffahrtgenossenschaft Greifensee, der Dampfbahnverein oder Gastro Zürich Oberland.

Der Vorstand der TRZO besteht aus dem Präsidenten, je einem Vertreter von Pro Zürcher Berggebiet, von Gastro Zürcher Oberland, der Schifffahrts-Genossenschaft Greifensee, der Sportbahnen Atzmännig, des Dampfbahnvereins Zürcher Oberland und der Wirtschaftsförderung Zürcher Oberland. Die Auskunftsstelle der TRZO ist an die Schifffahrts-Genossenschaft Greifensee gekoppelt.

**Abbildung 8: Die Mitgliedsgemeinden der TRZO**



Quelle: TRZO ([http://www.trzo.ch/xml\\_1/internet/de/application/d1/f4.cfm](http://www.trzo.ch/xml_1/internet/de/application/d1/f4.cfm); Zugriff am 23.3.2010)

Das TRZO-Gebiet ist in erster Linie ein Naheerholungsgebiet und eine Freizeitregion für Einheimische. Deshalb steht der Tagestourismus beim TRZO im Vordergrund. Die Vermarktung der Landschaft und des Freizeitangebotes der Region soll zur Attraktivitätssteigerung des Zürcher Oberlandes als Wohnregion beitragen und ergänzt die Aktivitäten der kantonalen und regionalen Wirtschaftsförderung. Die TRZO unternimmt Marketing- und Kommunikationsmassnahmen, die Koordination und Unterstützung touristischer Aktivitäten, die Vernetzung touristischer, kultureller und kulinarischer

<sup>22</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.trzo.ch> [Zugriff am 23.3.2010].

Angebote und die Bereitstellung von touristischen Dienstleistungen. Die TRZO arbeitet mit anderen regionalen Verbänden zusammen. Im Jahre 2008 wurde die Zusammenarbeit mit dem Zürcher Verkehrsverbund lanciert. Die Hauptstossrichtungen des Marketings betreffen den Radsport, den Wintersport, das Wandern, die Gastronomie und das Marketing für Spezialitäten aus dem Zürcher Berggebiet (TRZO 2008). Uster ist die grösste Mitgliedsgemeinde der TRZO.

### **Verband zum Schutz des Greifensees VSG<sup>23</sup>**

Den Anstoss zur Gründung des Verbands zum Schutz des Greifensee (VSG) gab die zunehmende Nutzung des Greifensees zu Beginn der 1920er Jahre. 1928 gründete sich ein Initiativkomitee mit VertreterInnen der sechs Ufergemeinden und des Verkehrsvereins Uster, aus welchem dann 1929 der VSG entstand. Der Verband opponierte gegen Bauvorhaben am Seeufer und begann, Landparzellen rund um den See zu kaufen. Mit der Verordnung des Regierungsrates zum Schutz des Greifensees konnte der VSG 1941 einen ersten Erfolg verbuchen.

Der VSG zählt heute 315 Einzelmitglieder und 21 Kollektivmitglieder. Zu den Verbandsmitgliedern gehören die See-Gemeinden Fällanden, Maur, Egg, Mönchaldorf, Uster, Greifensee und Schwerzenbach. Somit sind sämtliche Seeanstösser-Gemeinden sowohl Mitglied des VSG, wie auch der Greifensee-Stiftung (siehe oben).

Der VSG organisiert sich über einen Vorstand und über einen Delegiertenrat, in welchem auch VertreterInnen der Ufergemeinden Einsitz nehmen. Die Delegierten tagen nur in aussergewöhnlichen Situationen oder wenn es die Statuten ausdrücklich verlangen. Dies war im Jahr 2008 der Fall, als es zu einem Rechtsstreit mit dem Kanton Zürich, der Stadt Uster und der Meliorationsgenossenschaft wegen dem neuen Seerestaurant kam (Interviewinformation). In den Statuten ist festgehalten, dass ein rechtliches Vorgehen die Einwilligung der Delegierten verlangt (VSG 2007: 5).

Der Leistungsauftrag des Schutzverbandes besteht in der Erhaltung des Landschaftsbildes, der Förderung zur Verbesserung der Wasserqualität, der Aufwertung des Lebensraumes für heimische Tiere und Pflanzen sowie der räumlichen Trennung und klaren Bezeichnung der Erholungszonen und Naturschutzgebiete. Um diese Ziele zu erreichen, betreibt der VSG Öffentlichkeitsarbeit mit Veranstaltungen, Pressemeldungen und Publikationen, arbeitet mit der kantonalen Verwaltung und der Greifensee-Stiftung zusammen und sorgt für eine naturgerechte Nutzung der vereinseigenen Landparzellen (rund 5 Hektaren). Mitglieder leisten freiwillige Arbeitseinsätze im Uferbereich, es werden naturschützerische und heimatkundliche Führungen organisiert und der Kontakt mit Naturschutzorganisationen, Fischervereinen, Segelclubs, der Schifffahrtsgenossenschaft und den Ufergemeinden wird gepflegt.

### **Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland VZO<sup>24</sup>**

Die Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland (VZO) wurden im Jahr 1948 als Aktiengesellschaft gegründet, nachdem das Volk 1946 mit der Abstimmung zur „Reorganisation der Nebenbahnen im Zürcher Oberland“ betreffend der Stilllegung der Überland-Strassenbahnen und dem Ersatz durch Autobuslinien die Basis für die Gründung geschaffen hatte. Das Aktienkapital von 800'000 Fr. befindet sich vollumfänglich in öffentlicher Hand. Uster hält einen Aktienanteil von 56'000 Fr (und somit von 7%). Die 14 Aktionärgemeinden des VZO sind: Bubikon, Dürnten, Egg, Gossau, Grüningen, Hinwil, Hombrechtikon, Männedorf, Mönchaldorf, Oetwil am See, Rüti, Stäfa, Uster und Wetzikon.

<sup>23</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.greifenseeschutz.ch> [Zugriff am 23.3.2010].

<sup>24</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.trzo.ch> [Zugriff am 23.3.2010].

Das Marktgebiet hat sich im Lauf der Zeit jedoch über diese Aktionärgemeinden hinaus ausgeweitet und es ist heute kaum noch von Bedeutung, welche Gemeinde welchen Anteil am Aktienkapital hält (Interviewinformation).

Im Verwaltungsrat, dem obersten Ausschuss der VZO, stellt jede Gemeinde einen Delegierten aus ihrem Gemeinderat. Uster ist mit a. Stadtrat Rolf Aepli im Verwaltungsrat vertreten. Seit der Gründung des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) 1990 hat die Bedeutung des Verwaltungsrates jedoch deutlich abgenommen. Die Angebotsplanung und die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs werden seither auf kantonaler Ebene durchgeführt, die Gemeinden werden diesbezüglich lediglich noch konsultiert. Die geschieht über die regionale Verkehrskonferenz (RVK), welche den Aktionärs- als auch den Nichtaktionärgemeinden der VZO eine Plattform bietet, um ihre Anträge einzubringen. Im Einzugsgebiet der VZO gibt es zwei RVKs: Die RVK Pfannenstiel umfasst die Gemeinden Erlenbach, Herrliberg, Hombrechtikon, Küsnacht, Männedorf, Meilen, Oetwil, Stäfa, Uetikon, Zollikon und Zümikon. Die RVK Oberland umfasst neben Uster die Gemeinden Bäretswil, Bubikon, Egg, Gossau, Grüningen, Hinwil, Mönchaltorf, Rütli, Wald und Wetzikon (siehe Abbildung 9).

Aufgabe der VZO ist es, der Bevölkerung ein optimales Verkehrsangebot zur Verfügung zu stellen und damit einen Beitrag zum attraktiven Wirtschaftsraum Zürich und zum Umweltschutz zu leisten.

**Abbildung 9: Das Marktgebiet der VZO**



Quelle: VZO ([http://vzo.ch/marktgebiet\\_de.cfm](http://vzo.ch/marktgebiet_de.cfm); Zugriff am 23.3.2010)

Anmerkung: Nicht alle Gemeinden des Marktgebietes der VZO sind auch an deren Aktienkapital beteiligt. Ebenfalls ist das Marktgebiet der VZO nicht mit den RVKs Oberland und Pfannenstiel deckungsgleich.



## Zürcher Planungsgruppe Glatttal ZPG<sup>25</sup>

Die Gründung der Zürcher Planungsgruppe Glatttal (ZPG) erfolgte 1958 (RZU 2008b: 8) als Verein. Das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht von 1975 erforderte dann die Umwandlung in einen Zweckverband. Aus den 13 anfänglich eher kleinen ZPG Gemeinden Bassersdorf, Dietlikon, Dübendorf, Fällanden, Kloten, Maur, Nürensdorf, Opfikon, Rümlang, Schwerzenbach, Volketswil, Wallisellen und Wangen-Brütisellen ist eine Netzstadt entstanden (siehe Abbildung 10). Die Region Glatttal ist heute die Heimat von 140'000 EinwohnerInnen und 110'000 Werktätigen. Acht ZPG-Gemeinden sind Mitglied von Glow<sup>26</sup>: Bassersdorf, Dietlikon, Rümlang, Wallisellen, Wangen-Brütisellen, Dübendorf, Kloten und Opfikon. Weitere fünf ZPG-Gemeinden sind nicht Mitglied: Fällanden, Maur, Nürensdorf, Schwerzenbach und Volketswil (Bütler und Soland 2004; ZPG 2008). Die Glow-Region ist als Verein organisiert und entwickelt gemäss Selbstdeklaration den gemeinsamen Lebens- und Wirtschaftsraum. Die ZPG ist folglich auch für die Raumplanung in der Glow-Region verantwortlich.

Die Hauptaufgabe der ZPG ist die "geordnete räumliche Entwicklung im Verbandsgebiet. Sie arbeitet die dazu notwendigen regionalen Pläne aus, hilft mit, die Planungen der Mitgliedgemeinden auf regionale Ziele auszurichten und wirkt beim Vollzug dieser Planungen beratend mit" (ZPG 2005: 3). Zentrale Bedeutung kommt u.a. der nachhaltigen Zuteilung und dem schonenden Umgang mit knappen Ressourcen zu.

Die Gemeinden werden in der Delegiertenversammlung entweder durch ihren Gemeindepräsidenten/ihre Gemeindepräsidentin oder durch eineN AbgeordneteN des Planungsvorstandes repräsentiert. Die Delegiertenversammlung wählt eine Geschäftsleitung. Die ZPG ist eine der sieben Planungsregionen, die sich unter dem Dachverband der RZU zusammengefunden haben. Die Stadt Uster führte in den 1970er Jahren Gespräche über einen Wechsel zur ZPG, diese wurden jedoch wieder abgebrochen (ZPG 2008: 12).

**Abbildung 10: Die Gemeinden der ZPG**



Quelle: ZPG ([http://www.zpg.ch/info.php?t=ZPG-Links&read\\_group=30](http://www.zpg.ch/info.php?t=ZPG-Links&read_group=30); Zugriff am 23.3.2010)

<sup>25</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.zpg.ch> [Zugriff am 23.3.2010].

<sup>26</sup> Alle Informationen finden sich unter <http://www.glow.ch> [Zugriff am 23.3.2010].

## ANHANG 2: INTERKOMMUNALE KONTAKTE

Zus.arbeit											
Gemeinde	Bezirk	Greifensee- stiftung	KEZO	Metropoli- tanraum*	PZO	Spital	TRZO	VSG	VZO	WRZO	Total
Adliswil				1							1
Affoltern am Albis				1							1
Bäretswil			1	1	1		1		1	1	6
Bassersdorf				1							1
Bauma			1		1		1				3
Bichelsee-Balterswil							1				1
Bertschikon				1							1
Bonstetten				1							1
Bubikon			1		1		1		1	1	5
Bülach				1							1
Dällikon				1							1
Dietlikon				1		1					2
Dübendorf	1			1		1					3
Dürnten			1		1						2
Egg	1	1	1			1		1	1	1	7
Erlenbach			1	1							2
Fällanden	1	1				1		1			4
Fehraltorf			1	1	1	1	1				5
Fiscenthal			1		1		1				3
Fischingen							1				1
Flurlingen				1							1
Goldingen							1				1
Gossau			1		1		1		1	1	5
Greifensee	1	1	1		1	1		1		1	7
Grüningen			1		1		1		1		4
Henggart				1							1
Herrliberg			1	1							2
Hinwil			1	1	1		1		1		5
Hirzel				1							1
Hittnau			1		1	1	1				4
Hombrechtikon			1								1
Horgen				1							1
Hütten				1							1
Illnau-Effretikon			1				1				2
Kloten				1							1
Küsnacht			1	1							2
Kyburg			1								1
Langnau a.A.				1							1
Lindau				1							1
Männedorf			1	1							2
Maur	1	1	1			1	1	1		1	7

Zus.arbeit											
Gemeinde	Bezirk	Greifensee- stiftung	KEZO	Metropoli- tanraum*	PZO	Spital	TRZO	VSG	VZO	WRZO	Total
Meilen			1								1
Mönchaldorf	1	1	1	1	1	1		1	1		8
Nürensdorf				1							1
Oberrieden				1							1
Oetwil am See			1	1							2
Opfikon				1							1
Pfäffikon			1		1	1	1			1	5
Rapperswil-Jona			1								1
Regensdorf				1							1
Richterswil				1							1
Rümlang				1							1
Rüti			1		1		1		1		4
Russikon			1		1	1	1				4
Schlieren				1							1
Schönenberg				1							1
Schwerzenbach	1	1				1		1			4
Seegräben			1		1		1				3
Stäfa			1	1							2
Stallikon				1							1
St. Gallenkappel							1				1
Sternenberg			1		1		1				3
Tahlwil				1							1
Turbenthal							1				1
Uetikon am See			1	1							2
Volketswil	1		1			1	1			1	5
Wädenswil				1							1
Wald			1		1		1		1		4
Wallisellen				1		1					2
Wangen-Brütisellen	1			1		1					3
Weisslingen			1				1				2
Wetzikon			1		1		1		1	1	5
Winterthur				1							1
Wila					1		1				2
Wildberg					1	1	1				3
Zell							1				1
Zollikon			1	1							2
Zürich				1							1
Zumikon			1	1							2
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>37</b>	<b>45</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	

Die Summe der Horizontalen ergibt die Anzahl Zusammenarbeitsformen, in denen sowohl Uster wie auch die politische Gemeinde in Spalte 1 vertreten sind. Das theoretische Maximum, wenn zwei Gemeinden in sämtlichen Zusammenarbeitsformen vertreten wären, beträgt 10.

Die Summe der Vertikalen ergibt die Anzahl Mitgliedsgemeinden der jeweiligen Zusammenarbeitsform (zuzüglich Uster, welches nicht in der Tabelle aufgeführt ist).





## ANHANG 3: INTERVIEWLEITFADEN

### *1. Einleitung*

Wie in meinem Brief schon kurz angetönt, arbeitet unser Institut zur Zeit an einem Auftragsforschungsprojekt zur regionalen Zusammenarbeit von Uster. Der Auftrag kommt auch vom Stadtplaner von Uster. Obwohl ein Schwergewicht auf der Zusammenarbeit im Raumplanungsbereich liegt, betrachten wir umfassend sämtliche Zusammenarbeitsformen von Uster.

Dabei interessiert uns vor allem die Frage, welche Ausrichtung Uster bei seiner regionalen Zusammenarbeit verfolgt. Das heisst einerseits inhaltlich, also wo liegen aktuell die Schwerpunkte der Zusammenarbeit. Andererseits interessiert uns aber auch die räumliche Dimension dieser Zusammenarbeit, also mit wem man in welchem Rahmen zusammenarbeitet.

Bei unserem Projekt geht es dann in einem zweiten Schritt darum, herauszufinden, ob Uster in den wichtigen Themenfeldern mit anderen Gemeinden kooperiert und wo hier allenfalls noch Handlungsbedarf besteht.

Ich bin sehr gespannt, Ihre Überlegungen zu diesen Themen zu hören. Ich habe mir dazu jeweils ein paar Anhaltspunkte notiert, die wir aber nicht unbedingt der Reihe nach durchgehen müssen. Ich würde einerseits gerne über den Inhalt der Kooperation sprechen, aber dann auch über eine Einschätzung der Zusammenarbeit von Uster und dem möglichen Handlungsbedarf.

### *2. Thema: Inhalt der Kooperation*

Als erstes könnten wir vielleicht darüber reden, wie die Zusammenarbeit mit Uster konkret aussieht.

2.1	Wie kam es zur regionalen Zusammenarbeit im XY?
-----	---

- Initiator? Uster selber? Anfrage an Uster?
- Wann erfolgte der Beitritt?
- Welches war das Motiv zum Beitritt?

2.2	Daran anschliessend die Frage, wie die Kooperation aktuell aussieht?
-----	--

- Konkrete Projekte?
- Einsitz?
- Vorstand?
- Beitragszahlung?
- Budget insgesamt?

2.3	Welches ist die Rolle von Uster innerhalb der Kooperation?
-----	--

- Bedeutung/Einordnung
- Zentral und wichtig?
- Randständig und nebensächlich?

- Wäre eine andere Rolle überhaupt erwünscht?
- Wie wird das Engagement von Uster wahrgenommen? Von der Leitung? Von den anderen Gemeinden? Von der Stadt Zürich?

2.4 Gäbe es Alternativen innerhalb des XY für ein verstärktes Engagement von Gemeinden, insbesondere von Uster?

- Wie würde das aussehen?
- Wäre das erwünscht?
- Wer müsste die Initiative ergreifen?

2.5 Die Frage, die uns beschäftigt, ist auch jene des Perimeters. Also welche Gemeinden in einer Zusammenarbeit mitmachen. Die Frage hier ist, wie man sich für den aktuellen Perimeter entschieden hat und ob man sich allenfalls Alternativen überlegt hat?

- Warum gerade diese Gemeinden?
- Warum nicht andere?
- Alternativen?
- Wer müsste die Initiative ergreifen, damit der Perimeter geändert würde?

2.6 Gäbe es denn, ganz generell gesprochen, Alternativen zur jetzigen Organisation der Zusammenarbeit?

- Alleingang der Gemeinden?
- Stärkere Zusammenarbeit?
- Übernahme durch Kanton/hierarchische Steuerung?

### ***3. Thema: Einschätzung der Zusammenarbeit von Uster***

Vielleicht können wir in einem zweiten Schritt noch etwas allgemein über Ihre Wahrnehmung der regionalen Zusammenarbeit von Uster reden.

3.1 Aus Ihrer Perspektive, wohin richtet sich Uster aus?

- Räumliche Orientierung
- Zürcher Oberland oder Agglomeration Zürich?
- Eigenständiges Zentrum oder Teil von Zürich?

3.2 Ist diese Ausrichtung aus Ihrer Sicht richtig oder gibt es Veränderungsbedarf?

- Alternativen?
- Wohin steuert Uster?

3.3 Ganz allgemein gesprochen, welche Themen würden Sie sagen, sind für Uster in naher Zukunft die wichtigsten? Welche 3 Themenfelder bestimmen die Zukunft von Uster?

- Prioritäten verlangen (1./2./3.)
- Begründung?
- Weitere Themen?

#### ***4. Abschluss***

Abschlussfrage: Haben wir noch irgend etwas Wichtiges vergessen?

Nachhaken nach grauer Literatur: Informationsmaterial.

Dank und Verabschiedung

## ANHANG 4: LISTE DER INTERVIEWPARTNER/INNEN

Politikbereich	Zusammenarbeitsform	InterviewpartnerIn	Interviewtermin
Entsorgung	KEZO	Daniel Böni	23.11.2009 8:45 Uhr
Gesundheit	Spital Uster	Andreas Mühlemann	25.11.2009 9 Uhr
Metropolitanraum	Verein Metropolitanraum		
Naherholung/Umwelt	Zürich	Walter Schenkel	16.11.2009 8:15 Uhr
	Greifenseeestiftung	Ute Schnabel	25.11.2009 11 Uhr
	VSG	Erich Sutter	24.11.2009 9 Uhr
Politik/Kanton	Bezirk Uster	Marcel Tanner	19.11.2009 9:30 Uhr
Raumplanung	PZO	Stefan Krebs	2.12.2009 09 Uhr
	ZPG	Hans-Rudolf Blöchliger	4.12.2009 9 Uhr
	RZU	Donald Keller	15.12.2009 14 Uhr
Tourismus	TRZO	Alfred Gerber	19.11.2009 13:15 Uhr
Verkehr	VZO	Werner Trachsel	25.11.2009 13:45 Uhr
Wirtschaftsförderung	WRZO	Francois With	15.12.2009 15 Uhr
Stadt Uster		Martin Bornhauser	15.12.2009 15 Uhr
Stadt Uster		Thomas Kübler	22.12.2009 10 Uhr
Stadt Uster		Walter Ulmann	23.9.2009/21.1.2010